

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**



**TESIS DOCTORAL**

**Servicios públicos, municipalización y privatización en la historia del  
pensamiento económico: estudio de caso limpieza viaria de Madrid  
(S.XV - S.XXI)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Javier de Arribas Cámara**

Directora

**Estrella Trincado Aznar**

**Madrid  
Ed. electrónica 2019**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**Programa de Doctorado en Economía**



**Servicios públicos, municipalización y  
privatización en la historia del  
pensamiento económico: Estudio de caso  
limpieza viaria de Madrid  
(S.XV – S.XXI).**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
CON MENCIÓN INTERNACIONAL PRESENTADA POR

**JAVIER DE ARRIBAS CÁMARA**

DIRECTORA  
**Estrella Trincado Aznar**

**MADRID, 2019**



## RESUMEN



## Servicios públicos, municipalización y privatización en la historia del pensamiento económico: Estudio de caso limpieza viaria de Madrid (S.XV – S.XXI).

### Resumen

El objetivo de este trabajo es arrojar luz sobre los comportamientos de los agentes e instituciones de los servicios públicos básicos y sus efectos en la propiedad y gestión de los mismos aplicando el marco teórico institucionalista. En este trabajo se analiza la evolución de la relación entre el servicio de limpieza de la ciudad de Madrid, los recursos para poder ejecutar el servicio y los factores político-administrativos y sociales. Para ello se desarrolla la transformación de la limpieza viaria desde el siglo XV, como una imposición, pasando por su transformación en un servicio ejecutado por “obligados” privados que con el transcurso de los siglos terminará convirtiéndose en un servicio básico de propiedad y gestión pública. Con el objeto de identificar las relaciones causales predominantes en los agentes e instituciones la respuesta tanto en el servicio de limpieza viaria como en su relación con el gobierno local. Se trabaja basándose en una división por etapas donde la administración, los trabajadores, las empresas y los ciudadanos van creando y asumiendo características propias que evolucionan junto con los cambios de cada una de ellas (etapas). Para dar luz a estos hechos y mejorar la comprensión en el debate sobre la gestión pública o privada de los servicios públicos, se desarrolla un estudio sobre los elementos clave de este concepto y su evolución en Inglaterra, primer lugar donde hace acto de presencia el movimiento municipalista.

Palabras Clave: Institucionalismo; Gobierno local; Políticas de salud pública; Historia regional y urbana.

JEL Code: B52, H75, I18, N9

### Síntesis y conclusiones

La presente tesis surge como resultado de los conflictos suscitados por la puesta en marcha del nuevo contrato de limpieza de Madrid. El interés se centra en las dinámicas, interdependencias y conexiones entre distintas instituciones y agencias. Se selecciona el institucionalismo clásico como mejor metodología para arrojar respuestas a las preguntas que se generan. Durante la investigación aparece la necesidad de explicar los elementos que componen el concepto de servicio público y de bien económico por una parte y, por otra, encontrar un origen a las ideas que parecen seguir los agentes y agencias que participan en el proceso evolutivo del servicio de limpieza de Madrid. Por todo lo anterior, se hace necesario el estudio en profundidad de las etapas que marcan el movimiento municipalista en el primer lugar donde se generó, Inglaterra. Finalmente, se puede analizar el caso de la limpieza de Madrid a la luz del desarrollo inglés entablando una conversación/correlación ante los procesos internacionales y el desarrollo local del servicio en Madrid.

Las preguntas de investigaciones que se plantean son siete y, para poder dar una mejor respuesta, se analizan cuatro preguntas más a lo largo del capítulo 2 y 3.

A pesar de su extensión estas preguntas pueden agruparse en (a) la dinámica realidad – teoría en la municipalización y privatización de servicios, (b) la influencia de Chadwick y el higienismo británico, (c) la evolución del servicio de limpieza de Madrid, etapas e influencias, similitudes y diferencias con el caso inglés, (d) los efectos de la ideología y el entorno internacional en las decisiones de privatización o municipalización.

Las conclusiones pueden resumirse como (a) existen fases dentro de cada ola, municipalizadora o (re)privatizadora, con elementos propios que impiden, en contra de lo que tradicionalmente se ha postulado, poder tratar cada etapa de forma homogénea. (b) El efecto de Chadwick debe valorarse con respecto al movimiento municipalista inglés y, en un plano distinto, con respecto a Europa continental. La influencia de Chadwick es muy valiosa en el terreno inglés, sin embargo todo este peso no se traslada, por distintos motivos, a los movimientos que surgen en diferentes países de Europa. A pesar de lo anterior, Chadwick sí resulta muy influyente con su teoría de intervención en el mercado a través de la competencia por todo el campo. (c) Se puede realizar una división en dos bloques: se observa que la municipalización se produce de facto en el servicio de limpieza viaria cuando en las etapas anteriores se daba un elevado número de quejas tanto de los trabajadores, como de los ciudadanos y del Ayuntamiento de Madrid. Por otra parte, el transcurso del tiempo había permitido que el consistorio pudiese integrar la actividad dentro de su propia estructura, con gran importancia de las que se tomasen sobre el servicio y alcanzado la madurez suficiente del Ramo de Limpiezas de la Administración Pública, ostentando un gran peso sobre las decisiones para la ejecución del servicio, así como la propiedad de los medios de producción. Por último, el entorno internacional resulta favorable tanto para un incremento del poder de los trabajadores como para la intervención del Ayuntamiento en la ejecución directa del servicio. Desde el final de la etapa de la dictadura y, sobre todo, desde la transición, la propiedad de los medios de producción y la toma de decisiones por parte de las contratas se incrementa paulatinamente (con las primeras privatizaciones). Sin embargo, desde la década de los 90, se incrementan las quejas y se reduce el entorno internacional favorable a las contratas. (d) Las etapas generales superadas por los servicios públicos (sobre todo en el caso inglés) y las acontecidas en el servicio de limpieza de Madrid tienen puntos en común al seguir el esquema 1. Incremento de la tensión entre concesionarios y consumidores. 2. Intento de regulación infructuoso. 3. Incremento de los costes del servicio. Sin embargo, difieren en que en Inglaterra existió un propósito de eliminar tensiones sociales así como un apoyo de las industrias instaladas y un desarrollo autónomo tanto de las instituciones de los servicios públicos como la tecnocratización de dichos servicios.

## EXECUTIVE SUMMARY





## Abstract

This thesis examines the behavior of agents and institutions in basic public services and its effects on the ownership and management of services. This dissertation presents the evolution of the relationship between the Municipal Street sweeping of Madrid and the resources to run the service and administrative-political and social factors since the creation of the first sweeping service in the 15th century into the 21th century. In order to identify predominant causal relationships, response is estimated in the Municipal Street sweeping and in its relationship with the local government. This thesis works in stages where the public administration, workers, companies and citizens have their own characteristics that evolve along through each stage. To shed light on these facts, and to improve understanding in the debate on the public or private management of public services, a study is being carried out on the key elements and the evolution of this concept in England, the first place where the municipalist movement appears.

**Key words:** Institutional Approach; Local government; Public health policies; Regional and urban history.

## Synthesis and conclusions

This thesis arises as a consequence of the conflicts caused by the new cleaning contract in Madrid. The interest focuses on the dynamics, interdependencies and connections between different institutions and agencies. Classical institutionalism is selected as the best methodology to illuminate answers to the questions that are generated. During the investigation, it was necessary to determine the elements that make up the concept of public service and economic good on the one hand and, on the other hand, to find the origin of the ideas that seem to follow the agents and agencies that participate in the evolutionary process of the cleaning service of Madrid. For all the above, it is necessary to study in depth the stages that mark the municipal movement in the first place where it was generated. Finally, we can analyze the case of the cleaning of Madrid in the light of the English development by establishing an understanding about international processes and the local development of the service in Madrid. There are seven research questions and, for a more thorough understanding, four more questions are analyzed in chapters 2 and 3.

Despite their extension, these questions can be grouped into (a) the dynamic reality - theory of the municipalization or privatization of services, (b) the influence of Chadwick and the British hygienism movement, (c) the evolution of the cleaning service in Madrid, its stages and influences, similarities and differences with the English case, and (d) the effects of ideology and the international environment on privatization or municipalization decisions.

The conclusions can be expressed as (a) there are phases within each wave, municipalizing or (re) privatizing, with their own elements that prevent, contrary to what has traditionally been postulated, being able to treat each stage in a homogeneous way. (b) The effect of Chadwick must be assessed within the English municipalist movement as well as on that of continental Europe. The influence of Chadwick is very valuable in

the English field, however it does not translate, to the movements that arise in different European countries. Despite of this, Chadwick is very influential with his theory of intervention in the market through competition. (c) It is observed that municipalization occurs de facto in street cleaning service when in the previous stages there was a high number of complaints from both workers, citizens and the City of Madrid.

As time went by it has allowed the consistory to integrate the activity into its own structure, with great importance placed on the decisions taken and reached sufficient maturity of the Branch of Cleaning of the Public Administration. It holds a great weight about the decisions for the execution of the service, as well as the ownership of the means of production. Finally, the international environment supported both for an increase in the power of workers and the intervention of the City Council in the execution of the service. From the end of the dictatorship stage and, above all, since the transition, the ownership of the means of production and the decision making by the contractors has increased gradually (with the first privatizations). Since the 1990s, complaints have increased and the international environment favorable to contracts has reduced. (d) The general stages exceeded by public services (especially in the English case) and those that occurred in the Madrid cleaning service have points in common: 1. Increase in tension between concessionaires and consumers. 2. Unsuccessful regulation attempt. 3. Increase in service costs. They differ in that in England there was a purpose to eliminate social tensions and support current industry, and an autonomous development of both the institutions of public services and the technocratization of these services.

## AGRADECIMIENTOS



Los agradecimientos se agolpan y es difícil intentar ordenarlos puesto que tengo mucho que agradecer a mucha gente que de una forma u otra me han acompañado para que pueda llegar a presentar esta tesis.

Por timidez tal vez me haya costado menos dar comienzo a la presente tesis que a estas líneas.

La persona que estuvo desde el comienzo de este estudio fue mi directora Estrella Trincado quien me aceptó como doctorando y me otorgó los elementos que necesitaba para poder finalizar con éxito la tesis. Dispuesta constantemente a darme el tiempo, disponibilidad y el consejo que requería en cada una de las etapas por las que ha pasado esta investigación.

Mi familia siempre ha sido una fuente de inspiración y refugio ante las adversidades. Durante estos años, y en relación con esta tesis, he recibido grandes dosis de atención, comprensión y ánimo que han hecho que la carga fuese un poco más liviana. El mero hecho de poder exponer tus dudas e incertidumbres a alguien que te escucha desde el cariño es casi siempre más que suficiente para poder seguir adelante.

Sin duda, esta tesis habría sido otra muy diferente si no hubiese sido por la ayuda inestimable de Marta Verdejo. Siendo, junto con mi directora, las primeras personas que leían casi en tiempo real los avances que realizaba. A ella se debe en gran medida el resultado formal que permite una mejor lectura y comprensión. Esto no ha sido nada fácil pero me ha podido dedicar el tiempo que exige la lectura atenta de un estudio como el presente.

Es, escribiendo estas líneas, cuando veo los recuerdos de estos tres años y todas las personas que han intervenido en ellos. No es cuantificable la influencia que han tenido pero sin duda cada uno ha sumado para finalizar esta tesis. Me refiero a las conversaciones con profesores del departamento, en ocasiones sólo una pregunta o ánimos en los días de trabajo, o a los debates con compañeros del doctorado que, en apariencia abstractos y en ocasiones barrocos, eran un estimulante que generaba nuevas ideas. Destacar la valiosa ayuda de Luis Cárdenas en un triple sentido, por una parte como amigo apoyándome en cada etapa, por otra parte como gran conocedor de la economía aconsejándome la mejor forma de proceder ante mis dudas y, finalmente como punta de lanza en el nuevo sistema de doctorado.

Me gustaría agradecer las sugerencias realizadas desde el Taller de Avances y el de Resultados, así como las propuestas de los evaluadores externos. Las preguntas e indicaciones suscitadas han fortalecido ciertos puntos a lo largo de la tesis otorgando una clara mejoría al resultado final.

Reconocer el apoyo mostrado por el Ayuntamiento de Madrid a través de su colaboración económica para la realización de esta investigación, sin duda un importante empuje en su finalización y difusión.

Finalmente, me gustaría cerrar estas líneas expresando mi agradecimiento a todas aquellas personas, conocidas y anónimas, que de una forma u otra han ido construyendo los peldaños que han hecho posible que yo haya llegado hasta aquí. En cierto sentido, ese es el espíritu del presente estudio.



## ÍNDICE





RESUMEN .....	i
EXECUTIVE SUMMARY .....	v
AGRADECIMIENTOS .....	ix
ÍNDICE.....	xiii
ÍNDICE DE FIGURAS .....	xix
1. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1 Objeto de estudio: .....	4
1.2 Objetivos de la investigación: .....	5
1.3 Metodología: .....	7
1.4 Estructura: .....	8
2. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y SERVICIOS PÚBLICOS: DEL MONOPOLIO NATURAL A LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS. MONOPOLIO NATURAL – REGULACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN .....	11
2.1 Introducción: .....	13
2.2 El monopolio natural: concepto .....	14
2.3 Provisión del servicio (competencia e intervención): .....	24
2.4 El origen de la Municipalización de servicios: .....	41
2.4.1 Influencia de la Municipalización de servicios inglesa en Europa continental: .....	43
2.4.2 Sociedad Fabiana, socialismo municipal y la municipalización de servicios: .....	46
2.5 Marx: .....	50
2.6 El anarquismo: .....	51
2.7 Conclusiones: .....	54
3. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y SERVICIOS PÚBLICOS: DEL MONOPOLIO NATURAL A LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS. BIENES PRIVADOS Y PÚBLICOS – (RE)PRIVATIZACIÓN - ¿(RE)MUNICIPALIZACIÓN? 57	
3.1 Introducción: .....	59
3.2 Bienes públicos, privados, comunes y acción colectiva: concepto y evolución: 62	
3.3 De la municipalización a la (re)privatización de servicios: .....	76
3.4 Conclusiones: .....	81
4. CLAVES ECONÓMICAS DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DE MADRID EN PERSPECTIVA HISTÓRICA, DESDE SUS INICIOS HASTA SU MUNICIPALIZACIÓN (S.XV – S.XX) .....	87

4.1	Introducción:.....	89
4.2	El marco analítico: el enfoque institucionalista.....	90
4.3	Evolución histórica del servicio de limpieza de Madrid:.....	95
4.3.1	Madrid, sus inicios y Felipe II: De villa a capital del reino.....	95
4.3.2	Felipe III: Adaptación de Madrid a la Corte.....	99
4.3.3	Felipe IV: Primeras exigencias materiales a los obligados .....	100
4.3.4	Carlos II: Madrid necesita expandirse .....	102
4.3.5	Guerra de sucesión y Felipe V: “La Corte más puerca del mundo” .....	104
4.3.6	Fernando VI: Fugaz intento de mejora en la higiene de Madrid .....	108
4.3.7	Carlos III: El alcalde de Madrid .....	110
4.3.8	Carlos IV, José I Bonaparte y Fernando VII: Madrid escenario de reformas de influencia francesa y levantamientos de independencia .....	112
4.3.9	Isabel II: Revolución liberal y auge de los problemas de higiene urbana	118
4.3.10	Revolución 1868, Amadeo I de Saboya y I República: Revoluciones y primeros intentos de democracia pero los problemas en la limpieza no cesan. ....	125
4.3.11	Alfonso XII, Regencia y Alfonso XIII: Rescisión del contrato de limpieza y asunción pública del servicio .....	127
4.4	Conclusiones:.....	139
5.	<b>CLAVES ECONÓMICAS DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DE MADRID EN PERSPECTIVA HISTÓRICA (S. XX – S.XXI).</b> .....	153
5.1	Introducción:.....	155
5.2	II República: Nuevo impulso democrático, inestabilidad y primeros pasos de la gestión pública de la limpieza de Madrid .....	156
5.3	Dictadura Francisco Franco: Vuelta a empezar y maduración de la gestión pública del servicio de limpieza de Madrid .....	161
5.4	Transición: alcaldes Juan de Arespachaga y de Felipe, José Luis Álvarez y Álvarez, Luis María Huete y Morillo: Entre la dictadura y la democracia, primeras privatizaciones .....	167
5.5	Democracia: alcaldes Enrique Tierno Galván, Juan Barranco Gallardo y Agustín Rodríguez Sahagún: Primeras elecciones democráticas y diseños de privatización.....	171
5.6	Democracia: alcaldes José María Álvarez del Manzano, Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, Ana María Botella Serrano: programa de privatización completado, crisis económica y retorno de las tensiones con las contratas.....	180
5.7	Democracia: alcaldesa Manuela Carmena: entre las cadenas del contrato integral y las promesas de (re)municipalización.....	189
5.8	Conclusiones:.....	190

6. DEL MONOPOLIO A LA REMUNICIPALIZACIÓN: EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO. ESTUDIO DE CASO LA LIMPIEZA VIARIA DE MADRID – SÍNTESIS Y ANÁLISIS.....	201
6.1    Introducción:.....	203
6.2    Historia del pensamiento económico:.....	205
6.2.1    Esquema Historia del pensamiento económico:.....	209
6.3    Valores y representación gráfica del comportamiento de los agentes e instituciones y su evolución histórica en la limpieza viaria de Madrid:.....	220
6.4    Conclusiones:.....	230
7. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO.....	241
7.1    Futuras líneas de trabajo:.....	245
8. BIBLIOGRAFÍA.....	247
9. ANEXO I .....	297



## ÍNDICE DE FIGURAS



ESQUEMA 1.....	92
GRÁFICO 1.....	118
GRÁFICO 2.....	119
GRÁFICO 3.....	120
GRÁFICO 4.....	128
GRÁFICO 5.....	129
GRÁFICO 6.....	138
GRÁFICO 7.....	158
GRÁFICO 8.....	159
GRÁFICO 9.....	165
GRÁFICO 10.....	166
GRÁFICO 11.....	172
GRÁFICO 12.....	173
GRÁFICO 13.....	176
GRÁFICO 14.....	181
GRÁFICO 15.....	181
GRÁFICO 16.....	186
GRÁFICO 17.....	187
GRÁFICO 18.....	190
GRÁFICO 19.....	220
GRÁFICO 20.....	222
GRÁFICO 21.....	223
GRÁFICO 22.....	225
GRÁFICO 23.....	227
GRÁFICO 24.....	229
TABLA 1.....	120
TABLA 2.....	136
TABLA 3.....	178
TABLA 4.....	184





# 1. INTRODUCCIÓN



El ser humano desde que inicia su existencia genera residuos. La problemática sobre la gestión de estos residuos ha sido afrontada con distinta suerte por el ser humano como individuo y por el ser humano en colectividad. Ésta problemática se va haciendo más compleja según transcurre el tiempo y los residuos que se generan incrementan en cuantía y modifican su composición, haciendo más difícil, y en ocasiones imposible, que la naturaleza pueda llevar a cabo su ciclo. Siguiendo la tesis de Julián Chamizo González (Chamizo González, 2010), históricamente los primeros problemas registrados surgieron ya en Roma al intentar procesar los restos de ánforas usadas para el transporte de productos manufacturados. También hay multitud de registros en la Edad Media, donde la peste se transforma en una de las peores pandemias como consecuencia de una falta de salubridad en las ciudades de Europa.

El verdadero cambio en la gestión de residuos viene de la mano del movimiento higienista francés e inglés a partir de los S.XVIII e inicios del S.XIX (Ramos Gorostiza J. L., 2014). Hasta entonces, la gestión de residuos es muy escasa y cortoplacista apostando por evacuar los residuos de las ciudades para desplazarlo fuera de los límites de éstas. Es decir, los riesgos sanitarios y los efectos negativos se asociaban entonces a la acumulación de residuos en las calles: así pues, el problema no era de cantidad o tipología de residuos producidos sino del lugar donde se acumulaban.

Aunque en la actualidad las actividades como limpieza viaria y recogida de residuos urbanos corresponden a distintas actividades, esto no fue siempre así, e inicialmente afrontar la problemática del incremento del volumen de residuos generados por las poblaciones se hacía a través de la retirada (recogida) de residuos.

Pronto continuó existiendo el problema de la limpieza pública puesto que, a pesar de retirar los residuos domésticos, existía la posibilidad de que uno o varios individuos no cumpliesen con el criterio general de depositar o entregar los residuos a un carro de recogida (trapero, recolector, transportista...) que los pudiese verter en el sitio destinado a este uso. Como consecuencia, rápidamente surgió la necesidad de un servicio de limpieza viaria que, inicialmente iría acompañado de la recogida de residuos para, progresivamente, constituirse en un servicio propio y autónomo de aquel.

En la actualidad la definición tanto la limpieza viaria como la recogida de residuos sólidos urbanos (RSU) están claramente delimitadas. De una parte, se reconoce la limpieza viaria como la combinación de distintas técnicas, manuales, mecánicas o mixtas, que se repiten siempre que sea necesario, ajustándolas a las necesidades de la ciudad en cada momento. Las actuaciones se realizan en las vías pública (aceras y calzadas) de titularidad municipal (sin incluir actuaciones de limpieza realizadas en las zonas verdes). La limpieza viaria se realiza de acuerdo con la previsión de ensuciamiento, para ello, habrá una limpieza ordinaria y otra de repaso. Afectando a toda actividad de limpieza y recogida de residuos abandonados no contenerizados (exceptuando papeleras) en el espacio público<sup>1</sup>. Por otra parte, la recogida de RSU se define en la actualidad como la recolección y transporte a través de medios mecánicos de los residuos previamente contenerizados o envasados

---

<sup>1</sup> Información extraída de la memoria anual 2013 limpieza de espacios públicos Ayuntamiento de Madrid (<https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenido/Publicacion/TemaMedioAmbiente/Memoria2013/Ficheros/03LimpiezaEspPublicos.pdf>)

para, a través de camiones recolectores compactadores, trasladarlos hasta las plantas de tratamiento, recuperación o reciclaje correspondientes <sup>2</sup>.

Por lo anterior y, a efectos de la presente tesis, aunque desde sus inicios la limpieza viaria estaba vinculada a la recogida de residuos, rápidamente comenzó a separarse siendo dos actividades claramente diferenciadas: de un lado la recogida y transporte de residuos previamente envasados (sobre todo de origen domiciliario) y de otro la limpieza de los espacios públicos (incluidas las papeleras).

La necesidad de la limpieza viaria se manifiesta, siguiendo la clasificación de Julián Chamizo (2010), a través de distintos problemas ambientales como son:

1. Contaminación de suelos.
2. Contaminación de acuíferos por lixiviados.
3. Contaminación de las aguas superficiales.
4. Emisión de gases de efecto invernadero.
5. Ocupación incontrolada del territorio con destrucción de paisaje y espacios naturales.
6. Focos infecciosos de plagas.
7. Producción de malos olores.

La definición de la limpieza viaria se basa en el concepto de *servicio público*. Garrido Falla presenta un gran trabajo sobre el concepto de servicio público en el derecho español (Garrido Falla, 1994), sin embargo no ha sido posible encontrar una definición económica del concepto *servicio público*. Tras una búsqueda en los diccionarios más relevantes (the new Palgrave dictionary of economics, the new Palgrave: social economics, diccionario de economía pública, diccionario de economía social, diccionario de economía de Orlando Greco...), se recogen las características más destacadas del servicio público en sentido económico, estas proceden del estudio de los bienes públicos y privados. Sin embargo, antes de llegar a ese estudio, los servicios públicos ya existían y fueron observados desde diversas perspectivas como son el monopolio (y el debate sobre la intervención) o la gestión de los servicios públicos. La gestión de la limpieza viaria de Madrid no ha escapado a ninguno de los elementos planteados anteriormente existiendo dos etapas claramente diferenciadas entre la gestión privada del servicio y la gestión pública.

## 1.1 Objeto de estudio:

El desarrollo y evolución de la limpieza viaria en Madrid atraviesa durante su historia por diferentes etapas con gran interdependencia del estado económico de la ciudad, la situación política o las demandas sociales.

Así, el presente trabajo tiene un doble objetivo: (a) seguir el proceso evolutivo en la historia del pensamiento de cada pilar que conforman en la actualidad las características del análisis económico de los servicios públicos para sintetizarlo en etapas y observar sus

---

<sup>2</sup> Información extraída de la memoria anual 2013 recogida de residuos Ayuntamiento de Madrid (<https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaMedioAmbiente/Memoria2013/Ficheros/02RecogidaResiduosUrb.pdf>)

interrelaciones y efectos en servicios como públicos como la limpieza de Madrid (b) establecer las dinámicas y comportamientos de los agentes e instituciones que intervienen en el servicio de limpiezas de Madrid, y su evolución histórica desde su inicio hasta la actualidad. Los comportamientos de cada agente e institución tienen paralelismos y ecos entre etapas pasadas y etapas presentes, lo que nos permite buscar patrones y alcanzar conclusiones.

Por tanto, la aspiración de la presente tesis es poder relacionar pensamiento económico, historia, política, teoría económica, y microeconomía, aplicado todo ello a las acciones de privatizar o municipalizar servicios básicos dentro del estudio de caso de la limpieza viaria de Madrid; siendo el primer estudio existente al respecto tanto sobre este servicio específico como sobre la perspectiva utilizada para llevarlo a cabo.

## **1.2 Objetivos de la investigación:**

La presente investigación cumple con los objetivos señalados a través del planteamiento de preguntas de investigación por capítulos y, una vez finalizado el análisis del desarrollo contenido completo de la tesis, se concretan siete preguntas para ser resueltas. Por tanto, los objetivos que centran la investigación son:

- Dentro del segundo capítulo:
  1. En qué grado la realidad iba marcando los debates y respuestas teóricas o si, por el contrario, la teoría transformaba la realidad que desemboca en la municipalización.
  2. El impacto de Chadwick y el higienismo británico en los servicios públicos básicos y el movimiento municipalista.
- Dentro del tercer capítulo:
  1. En qué grado la realidad iba marcando los debates y respuestas teóricas o si, por el contrario, la teoría transformaba la realidad que desemboca en movimientos privatizadores.
  2. Vinculación entre la evolución teórica de los bienes económicos desde una perspectiva de historia del pensamiento y las fases privatización - remunicipalización.
- Dentro del cuarto capítulo:
  1. Representar a través de una matriz cada etapa del servicio de limpieza de Madrid desde sus inicios hasta su municipalización.

- Dentro del quinto capítulo:
  1. Representar a través de una matriz cada etapa del servicio de limpieza de Madrid desde la (re)privatización del servicio hasta la actualidad.
- Dentro del sexto capítulo:
  1. Poder trazar una línea que ilumine cual ha sido el proceso evolutivo hasta llegar a la idea de municipalización (evolución, etapas e influencias) y desde la municipalización hasta la ¿(re)municipalización?.
  2. Comparativa entre las etapas de los servicios públicos que se han señalado en la historia del pensamiento económico y las etapas vividas en el servicio de limpieza viaria desde sus inicios hasta la municipalización.
  3. Similitudes y diferencias entre el proceso municipalizador inglés y el servicio de limpiezas de Madrid.
  4. Patrones de las etapas previas a la municipalización y efectos en el estado actual del servicio de limpieza viaria de Madrid.
  5. Influencia de Chadwick en la evolución del servicio de limpieza de Madrid.
  6. Efectos de la ideología en las decisiones de privatizar o municipalizar.
  7. Efectos del entorno internacional en las decisiones de privatizar o municipalizar.

Todo lo anterior sitúa la presente tesis como el único estudio en la actualidad que se centra por una parte en el servicio de limpieza viaria de Madrid y por otra parte orienta el estudio desde la relación de distintas ramas de la ciencia económica comenzando en la historia del pensamiento económico hasta la teoría económica.

La utilidad del presente estudio se puede apreciar, en primer lugar, en que otorga un nuevo punto de vista sobre el dilema de la gestión de servicios públicos. Un nuevo enfoque que no se constituye sólo en términos de eficiencia (social, económica, política...) como ha existido hasta el momento, sino que observa el servicio de limpieza viaria en su totalidad y establece el acento en determinantes que tradicionalmente no son tenidos en cuenta (institucionalizaciones y agencias) pero que influyen de forma decisiva en el resultado final del servicio. Un claro ejemplo de este último punto fue el error, a la hora de establecer las bases de los contratos integrales, al creer que podría existir una “sinergia” entre los distintos servicios que componían los contratos, lo que ahorraría costes al solaparse ciertas actividades. Esto, lejos de ser así, no se llegó realmente a plasmar en la realidad generando una mínima reducción de costes debido a la regulación vigente, pero, sobre todo, a la costumbre y tradición que existe en el servicio. Por otra parte, se estudia y se aporta una ingente cantidad de datos y documentación que hasta la actualidad no había sido estudiada, ordenada, contextualizada y puesta a disposición para mejorar la comprensión de estos procesos. También cabe destacar la importancia del presente estudio por el recorrido realizado a través de los elementos que conforman el concepto de

servicio público, sacando a relucir coincidencias, identificaciones y reflexiones que amplían notablemente el marco de estudio de la gestión de los bienes económicos. Finalmente, la creación de una línea temporal tanto del proceso inglés de municipalización y (re)privatización como del servicio de limpieza de Madrid, permite poner de manifiesto diferencias sustanciales en las etapas de estos recorridos, en las aportaciones e interrelaciones de las distintas agencias e instituciones y en las fases internas que transcurrieron. Estas diferencias, que tradicionalmente no se habían observado, se muestran a través del presente estudio otorgando mayor claridad al debate sobre la gestión de servicios públicos.

### **1.3 Metodología:**

El estudio de caso de la limpieza viaria de Madrid surge como consecuencia de la puesta en práctica de los contratos integrales en el año 2013. Esta forma de contratación y su control por parte de la Administración Pública resultaron muy novedosos y dieron lugar a distintas dinámicas entre todas instituciones que derivó en un expediente de regulación de empleo que afectó a la totalidad de la plantilla tras 13 días de huelga. La celebración de nuevas elecciones municipales en 2015 es utilizada de caja de resonancia para colocar dentro de la agenda política el concepto de (re)municipalización.

La investigación del servicio se lleva a cabo desde la actualidad y en sentido retrospectivo a través del acceso al Archivo de la Villa. Es en esta primera etapa donde la información aparece desordenada y en ocasiones con espacios temporales importantes completamente vacíos. Por tanto la primera parte de la investigación se centró en acumular la mayor cantidad de información disponible acerca del servicio de limpieza acudiendo a la Biblioteca Histórica Municipal, a la Biblioteca Técnica o a la Biblioteca Nacional, así como la Hemeroteca Municipal, la Biblioteca de la Comunidad de Madrid, y otro tipo de actuaciones como la solicitud de estudio de información de la Concejalía de Medio Ambiente y Movilidad a través del portal de transparencia.

La segunda etapa previa a la escritura fue poder ir conformando las distintas fases y trazando una línea temporal con la información que había recabado. Para esto han sido fundamentales dos estudios que existían sobre los residuos antes de Carlos III (Blasco Esquivias, 1998) y la salubridad pública durante el reinado de Carlos III (Verdú Ruiz, 1987). Estos estudios, aunque no específicos sobre la limpieza viaria, me ayudaron a poder comprender mejor el contexto y la evolución en determinadas etapas. Para alcanzar el objetivo marcado era necesario recorrer las diferentes etapas que han influido en el comportamiento de los distintos agentes e instituciones que intervienen en el servicio de limpiezas. Al existir una relación directa entre la monarquía y la dirección del Ayuntamiento de Madrid en las sucesivas etapas, se ha optado por dividir cronológicamente el estudio en las etapas que ocupa cada monarca, puesto que sus decisiones influenciaron de manera extraordinaria a Madrid y, a su vez, Madrid se vio muy influenciada por ser el centro político-administrativo.

El siguiente paso en la conformación del presente estudio fue la delimitación de los elementos esenciales del servicio de limpieza para poder medir las interacciones de cada agente en cada etapa. Para llevar a cabo lo anterior, cada etapa se representa otorgando unos valores a cada una de las variables más representativas del servicio de limpieza y, posteriormente, puntuar cada agente o institución que interviene en el proceso, con el



propósito de sintetizar la información, y poder estudiar las tendencias e interacciones de los agentes.

Por otra parte, existe un contexto internacional que afecta a las instituciones y agentes que intervienen en el servicio de limpieza de Madrid. Por tanto, se ha procedido al estudio de los hitos que han ido interviniendo y formando el concepto económico de los servicios públicos en la actualidad desde una perspectiva de historia del pensamiento económico. El propósito era doble, por una parte poder sintetizar la información y que fuese más sencillo observar el orden y las influencias entre éstas y, por otra parte poder comparar los resultados de este estudio tanto con la evolución del servicio de limpieza de Madrid como con las influencias que ha tenido a lo largo de su existencia.

Finalmente, se construye un capítulo de síntesis y análisis que sirva como elemento generador de respuestas a las preguntas de investigación planteadas. Así los hitos del pensamiento económico, conforme a los pilares comprobados durante el análisis de los servicios públicos (monopolio natural, bienes económicos, intervención-competencia, formas de gestión), se distribuyen a lo largo de una línea cronológica distinguiendo por colores cada pilar, esto permite generar finalmente un diagrama cromático que ayuda a visualizar en una única línea la evolución por etapas de los debates en la historia del pensamiento económico que terminaron nutriendo el análisis económico actual de los servicios públicos.

Junto al diagrama cromático, las matrices compuestas en cada uno de los capítulos anteriores son tratadas y utilizadas para poder observar gráficamente las interacciones, dinámicas y patrones entre agentes y etapas. Generando finalmente un gráfico que sintetiza, tomando como referencia los estándares del Contrato Integral 5 de Madrid 2013-2021, los movimientos tanto del Ayuntamiento de Madrid como de los obligados (contratas) de limpieza.

## **1.4 Estructura:**

La presente tesis se configura en 6 capítulos que a su vez forman 3 bloques diferenciados. Un primer bloque lo constituyen los capítulos 2 y 3 que hacen referencia al estudio desde una perspectiva de la historia del pensamiento económico de los hitos que avanzaron y afectaron la evolución hasta llevar a la concepción económica actual de los servicios públicos. Este primer bloque arroja a su vez soluciones sobre las preguntas de investigación planteadas en cada uno de los capítulos que servirá de soporte para contestar a las preguntas planteadas posteriormente. El capítulo 2 se compone del estudio de los acontecimientos más destacados en la historia del pensamiento económico en materia de monopolio natural como precedente del debate entre intervención-competencia y, al mismo tiempo, de este debate (y en parte con el objetivo de evitar las consecuencias negativas de los monopolios) surgen las ideas sobre las formas de gestión de los servicios públicos. Por su parte, el capítulo 3 contiene los hitos que forman el recorrido desde la finalización del movimiento municipalizador y el inicio del análisis de los bienes económicos y la acción colectiva hasta la posterior ola (re)privatizadora para finalizar en las experiencias (re)municipalizadoras actuales.

El segundo bloque contiene los capítulos 4 y 5. Este conjunto estudia desde una perspectiva institucionalista clásica la evolución de los distintos agentes a lo largo de las etapas históricas, desde los inicios de la limpieza de Madrid hasta la actualidad. Las diferentes acciones repetidas a lo largo de los ciclos se fueron convirtiendo en hábitos que, a su vez, permitió generar las primeras instituciones. La interrelación entre los distintos agentes generó, y posteriormente fue modificando, un marco cognitivo social que sirve de nexo entre una etapa y otra. El capítulo 4 lleva a cabo el seguimiento del servicio de limpieza desde sus inicios hasta la decisión de permitir su ejecución directa por parte del Ayuntamiento de Madrid. A continuación, el capítulo 5 estudia la evolución desde los inicios de la municipalización hasta la actualidad (pasando por la etapa privatizadora). En ambos casos el propósito final es poder crear unas matrices donde a través de valores por cada uno de los elementos que conforman el servicio de limpieza sirva de síntesis y soporte a un estudio gráfico de las diferentes etapas y comportamientos.

El tercer bloque está compuesto de los capítulos 6 y 7 que hacen referencia a la síntesis y conclusiones de todo el trabajo precedente que permitirá a su vez responder a las preguntas de investigación planteadas. Para ello, el capítulo 6 realiza una síntesis del contenido presentado en los capítulos 2 y 3 para conformar una línea temporal que permita visualizar, a través de un diagrama cromático posterior, las distintas etapas y circunstancias previas tanto a la ola municipalizadora y (re)privatizadora como, de forma comparativa con el recorrido del servicio de limpieza de Madrid, las similitudes, diferencias e influencias del contexto internacional. A continuación, con el contenido presentado a través de las matrices de los capítulos 4 y 5, se realiza una representación gráfica del comportamiento de las instituciones y agentes en el servicio de limpieza de Madrid a través de todas las etapas expuestas y separados por la capacidad de decidir sobre el servicio, la propiedad de los medios de producción, el volumen de quejas, el entorno internacional, el sistema de sanciones o el número de servicios contenidos ejecutados en el mismo contrato. Con todo lo anterior se procede a dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas. Finalmente, el capítulo 7 contiene las conclusiones de la tesis así como una propuesta de futuras líneas de investigación que han quedado abiertas a partir de la presente tesis.



## 2. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y SERVICIOS PÚBLICOS: DEL MONOPOLIO NATURAL A LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS. MONOPOLIO NATURAL – REGULACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN



## **2.1 Introducción:**

El análisis de los servicios públicos ha recorrido diferentes etapas. Desde la perspectiva del pensamiento económico no es fácil encontrar una relación que desgrane cada pilar de los servicios públicos básicos. Éstos no son considerados como elementos separados sino que surgen como consecuencia del análisis de multitud de circunstancias colaterales. De esta forma, podemos considerar uno de los debates más antiguos de las ciencias sociales la intervención o no en la vida colectiva en la economía. Sin embargo, merece la pena resaltar que una parte importante de este debate, con su vinculación a los servicios públicos, surge como consecuencia del análisis del fenómeno de los monopolios naturales.

Por tanto, aunque el estudio sobre la intervención de entes supraindividuales en las acciones colectivas es anterior al análisis del monopolio, la vinculación de este debate con los servicios públicos básicos surge de la mano del análisis de los fallos de mercado, entre los que se encuentran fenómenos como el monopolio natural.

El estudio inicial sobre la intervención y la competencia se lleva a cabo en términos de justicia colectiva o de derechos individuales. En el presente capítulo se ha tenido en cuenta este hecho y se ha delimitado el objeto de estudio al sentido más actual y económico del debate intervención-competencia. Por otra parte, el monopolio natural y la identificación de diversos fallos de mercado ha sido temprano objeto de estudio en la historia del pensamiento económico; aunque inicialmente no se identificasen como fallos sistémicos, sí aparecen unas primeras observaciones que señalaban como el comportamiento de algunos agentes podría suponer el perjuicio del colectivo.

La evolución de estos dos debates, muy relacionados entre ellos, dio lugar finalmente a una controversia en relación con la intervención en el mercado. Este nuevo debate trataba de dilucidar la mejor forma posible de intervención en el mercado y los límites de dicha intervención finalizando en las ideas municipalizadoras posteriores.

Los elementos señalados anteriormente se delimitan y, a través de un razonamiento inductivo, señalándose como pilares de los servicios públicos básicos la relación siguiente: bienes públicos, comunes, acción colectiva y externalidades (que serán objeto de estudio en el próximo capítulo), competencia e intervención y monopolio natural. A su vez estos pilares crearán la dicotomía entre municipalización-privatización.

Por tanto, el presente capítulo recorrerá los hitos en el pensamiento económico sobre el monopolio natural, la intervención, la competencia y el origen de la municipalización de los servicios públicos. Aunque se podría dedicar un estudio completo a cada hito que se señala, los propósitos del presente capítulo han quedado acotados a:

1. En qué grado la realidad iba marcando los debates y respuestas teóricas o si, por el contrario, la teoría transformaba la realidad que desemboca en la municipalización.

2. El impacto de Chadwick y el higienismo británico en los servicios públicos básicos y el movimiento municipalista.

## 2.2 El monopolio natural: concepto

El monopolio natural se estudia como un caso particular dentro del monopolio, su característica principal es que un ente, público o privado, puede producir todos los bienes y/o servicios demandados por los consumidores con un coste menor que si existiesen varios entes en régimen de competencia.

Aristóteles, en el libro I Cap. X de su obra *Política* (345 a.C.) desarrolla el concepto del arte de adquirir (*chrematistiké*), donde destaca como natural el arte de sacar un provecho de la naturaleza y los animales por parte de los seres humanos y, dentro de la *crematística* del pequeño comercio, en el Cap. XI, se establece como utilidad el conocimiento de los bienes (ganado, cereales...) que más convienen para el intercambio de unos por otros. En dependencia de su localización geográfica tendrá mayor prosperidad una determinada raza o especie de animal y esto a su vez afectará a la demanda. Estos matices (los efectos en los bienes económicos de elementos naturales) serán reproducidos con posterioridad por Adam Smith y; finalmente, por Malthus (1815) en su definición de monopolio natural. Aristóteles hace referencia a características naturales que dan ventajas a un producto frente a otro, y trata de cómo puede ser aprovechado en el intercambio. Con posterioridad en el mismo capítulo XI desarrolla la primera noción existente del término monopolio (Langholm, 2006). Aristóteles describe como Tales de Mileto, aprovechando sus nociones de astronomía, es capaz de anticipar una buena cosecha de aceituna y se hace con todos los molinos de aceite. Una vez que la cosecha es recogida, todos los habitantes necesitan los molinos y Tales de Mileto procede a subarrendarlos incrementando cuantiosamente su precio. Aristóteles establece como uno de los principios de la *crematística* (el arte de adquirir, intercambiar) la tendencia al monopolio. Por esta razón, el monopolio es utilizado como una posibilidad de obtener recursos económicos extraordinarios para algunos gobiernos cuando se encuentren en apuros (Aristóteles, 345 a.C., pág. 120) (Crespo, 2013).

A lo largo de la tradición romana también se encuentran distintas regulaciones y prohibiciones en referencia al monopolio. Así, en el código Justiniano se encuentra una regulación específica para la prohibición tanto del monopolio de productos útiles como el comportamiento colusivo. Esta regulación se repite en los códigos posteriores hasta la *Summa rosella* de Baptista Trovamala, en 1493, donde se desarrolla una excepción a la simple prohibición que existía hasta el momento: si por distintas actividades terminase un bien siendo controlado de forma monopolística, el estado tendría que intervenir para proceder a la confiscación de su propiedad. Por último, el Papa Inocencio IV (1243 – 1254) establece como excepción a la prohibición del monopolio que el estado intervenga como salvaguarda del beneficio público y otorgue autorización de monopolio para ciertos productos que sean necesarios para la comunidad (Langholm, 2006).

Raymond De Roover (1951) procede al estudio del monopolio preclásico haciendo un recorrido a través de la historia del pensamiento económico. Las características que destaca de los autores medievales son: (a) Se observaba con desconfianza las acciones de los gremios encaminadas a establecer precios mínimos. (b) Se reconoce que, con ocasión de productos básicos, debe proceder una subvención y regulación gubernamental. (c) Se prohíbe los monopolios privados que tengan como finalidad el beneficio personal y el comportamiento colusivo.

Adam Smith no utiliza la expresión monopolio natural, sin embargo, utiliza el ejemplo de los viñedos franceses y expresa las características que posteriormente se denominaran en su conjunto bajo la expresión monopolio natural. Así, en su Título I, establece:

*«Algunos productos naturales requieren un suelo y una localización tan especiales que toda la tierra apta para su cultivo en un gran país puede resultar insuficiente para satisfacer la demanda efectiva. La cantidad total ofertada en el mercado, entonces, será adquirida por aquellos que están dispuestos a pagar más de lo suficiente para pagar las tasas naturales de la renta de la tierra que los produjo, junto con los salarios del trabajo y los beneficios del capital que fueron empleados en prepararlos y traerlos al mercado. Estas mercancías pueden mantenerse durante siglos enteros a precios elevados; [...] La renta de la tierra que permite producciones tan singulares y apreciadas, como la renta de algunos viñedos en Francia cuya situación y suelo son particularmente privilegiados, [...]. Estos aumentos del precio de mercado son evidentemente consecuencia de causas naturales que pueden impedir que la demanda efectiva resulte alguna vez satisfecha, y que por ello pueden perdurar para siempre» (Smith, 1776, pág. 104).*

Adam Smith observa los beneficios y perjuicios del crecimiento de las empresas. Como principio general cree que la existencia de grandes empresas (en forma de sociedad anónima) no es beneficioso ni sostenible en el tiempo debido a la existencia de multitud de problemas relacionados con su gestión o propiedad. Sin embargo, siguiendo el estudio de Manuela Mosca (2008), el propio Adam Smith (1776), sí menciona 4 tipos de actividades donde el tamaño de la empresa (la expansión de la sociedad anónima empresarial) tiene la suficiente relevancia positiva como para superar los efectos negativos de la mala administración, estas actividades son: (a) La banca comercial, (b) las aseguradoras contra incendios, accidentes marítimos o en tiempos de guerra, (c) la infraestructura y mantenimiento de canales de navegación; (d) el suministro de agua. Además, aun no percatándose de los riesgos de monopolización de la economía, Adam Smith observaba que la producción a gran escala podía ser exitosa siempre y cuando (a) estén sometidos a una uniformidad de método, (b) tienen que tener una utilidad mayor que la mayoría de comercios comunes; (c) la producción del bien o servicio requiera una inversión de capital mayor del que podría reunirse por una empresa particular. Por último, y a pesar de lo anterior, Smith no tiene en cuenta los rendimientos crecientes como incentivo del monopolio (S. Skinner & Wilson, 1975).

El crecimiento de las empresas en forma de sociedad anónima bajo el análisis smithiano ha sido largamente debatido (Viner, 1927, págs. 225-227) (Ross, 2010, págs. 379-384) (Harris, 2000, págs. 204-210), lo que nos aporta nuevas posibilidades en la observación de la realidad. En el caso de la limpieza pública viaria de Madrid, el desarrollo inicial correspondía a capitales individuales quienes, arriesgando su propio caudal, se



responsabilizaban de la limpieza; sin embargo la expansión de las necesidades (sobre todo de la inversión de grandes cantidades de capital fijo) permitió la implantación de empresas en forma de sociedades anónimas en el servicio. Esto tiene gran relevancia, ya observado por Smith, ya que con una producción a gran escala y bajo control municipal se impone una uniformidad de producción, con un incremento en la inversión de capital y, por consiguiente, se incrementa la utilidad de la actividad con respecto a la que pueda ser afrontada por un capital familiar.

Sin embargo, en realidad, la primera vez que se utiliza la expresión monopolio natural corresponde al economista Thomas Malthus, haciendo referencia a la existencia de tierras especiales que, al encontrarse en un lugar, ya fuese por su climatología, composición o tratamientos naturales previos, obtenían una producción especial (por ejemplo, otorgaban un sabor singular al bien que se producía) y por tanto resultaban un monopolio natural (Malthus, 1815).

Siguiendo a Manuela Mosca (2008) en su artículo *Origins of the concept of natural monopoly*, se puede apuntar que el adjetivo “natural” tenía la intención de señalar la diferencia entre los monopolios que se daban por sí solos y de los monopolios artificiales que estaban creados por la intervención del hombre en el mercado (creados por ley). Éstos últimos, monopolios artificiales, se consideraban antinaturales y se debían combatir.

Los economistas clásicos se centraron en el funcionamiento de los mercados y como podían afectar al bienestar de la población. Por tanto, los mercados imperfectos se consideraban excepciones y no centraron el interés de la investigación convencional clásica. Sin embargo, al comenzar la época del despliegue de las grandes infraestructuras en red (agua, gas, electricidad, tren...) y ser éste un espacio donde los estudios de inversión, planificación y diseño óptimo eran netamente técnicos, llevará a que los ingenieros franceses, en parte debido al poco interés suscitado en los economistas, se introdujeran en el estudio de los monopolios naturales. Estaban liderados por las grandes escuelas francesas como L'École Nationale des Ponts et Chaussées y L'École Polytechnique. Siguiendo el artículo publicado por Rothegatter (2017), se observa que la visión que utilizan los ingenieros franceses para analizar los sucesos que acontecían en torno a los servicios públicos, se basaba en ejemplos prácticos y concretos de donde extraían, no tanto principios abstractos, sino una guía práctica que pudiese mejorar las decisiones políticas con respecto a los servicios públicos. Por tanto, no pretendían alterar los paradigmas de la economía clásica en la creencia de que las perturbaciones en la economía eran creadas por acontecimientos exógenos o la intervención pública. Algunos autores destacables fueron Claude-Louis Henri Navier o Charles Joseph Minard. De los estudios que se generaron tal vez los más relevantes fueron los realizados por Dupuit y Cournot. En el caso de la limpieza viaria de Madrid, el movimiento higienista fue inicialmente impulsado por influencia italiana y desde una perspectiva de salud pública aunque, en realidad, el desarrollo del servicio de limpieza fue fruto del análisis y estudios de destacados ingenieros como César Chicote o José Paz Maroto responsables de la municipalización del servicio (de hecho, en la actualidad, la jefatura de un servicio de limpieza conserva el subtítulo de *ingeniero de servicio*).

Jules Dupuit fue un ingeniero, matemático y economista francés que en su estudio de los ferrocarriles en Francia desarrolla todo un cuerpo teórico que lo hace ser uno de los padres de la corriente económica marginalista (Rothengatter, 2017) (Ekelund & Price III, 1979).

Para Dupuit, y en contra de la visión clásica y neoclásica donde los mercados de competencia monopolística son una excepción, existen 3 posibilidades dentro del mercado (Poinsett, 2016), por una parte, el mercado normal que funciona sin necesidad de intervención estatal, por otra parte, están los mercados colectivos donde existe una importante cantidad de costes fijos y un cierto grado de interés público, y por último, se encuentran los monopolios naturales cuya característica es que se dan unos costes fijos muy altos y una importante falta de implicación de las empresas con interés en el sector de dicho monopolio. En el mercado bajo competencia normal (competencia perfecta) los precios se rigen por oferta y demanda y, por tanto, las posibilidades de existencia de monopolio serán muy puntuales y tenderán a desaparecer en el medio plazo. En el supuesto de mercado colectivo, la importancia de los monopolios adquiere especial relevancia y persistencia, se trata de sectores donde predominan los oligopolios y los comportamientos colusivos haciendo que sea necesaria la intervención del estado para eliminar, en la medida de lo posible, las barreras de entrada. Por último, en caso de los monopolios naturales intentar competir o compartir los costes fijos es extraordinariamente complicado, creando barreras de entrada rígidas que no pueden ser vencidas a través del efecto oferta-demanda. Por tanto, se hace necesaria la intervención del estado ya sea a través de la creación de una regulación específica para las empresas que intervengan en dicho sector monopolístico o, a través de la producción directa del bien. Por todo lo anterior, para Dupuit la existencia del monopolio es inherente a la propia existencia del mercado ya que en los 3 modos en los que se encuentra el mercado siempre existe la posibilidad de que se dé un monopolio, sin embargo, delimita la duración de este monopolio y si su superación es automática o necesitará la intervención del estado (Rothengatter, 2017).

Dupuit señala que pueden darse monopolios *de facto* o *de iure*, los monopolios de facto serán aquellos monopolios que se constituyen debido a que el mercado está conformado por un número determinado de consumidores que, al dividirse, con la entrada de un nuevo competidor, no serán suficiente para cubrir los costes de inversión de capital necesarios para arrancar el servicio. Por tanto, aunque pudiesen existir competidores, una vez existe una empresa implantada, es difícil que una segunda empresa entre en el mercado. Además, señala el efecto que provoca en la tendencia monopolística la reducción de los costes fijos conforme se incrementa la producción.

Antonie Augustin Cournot, economista y matemático francés, fue uno de los autores que más impronta dejó en análisis económicos posteriores. En 1838 publica una de sus obras más relevantes *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses* (Cournot, 1838), aunque debido a su gran carga matemática decide en 1863 publicar un nuevo libro *Principes de la théorie des richesses*, basado en su anterior obra de 1838 y sustituyendo el aparatage matemático por un desarrollo pedagógico que pudiese tener como receptores a un público más amplio (Cournot, 2012). Cournot centra su atención en los productores y sus decisiones estratégicas ya que, para Cournot, la existencia de una competencia perfecta es un caso muy reducido dentro de todas las posibilidades que da el mercado, de hecho, para Cournot la existencia de distintos grados de competencia es

mucho más común. Las decisiones estratégicas que adoptara cada productor en su relación con la demanda y con el resto de competidores será lo que sirva a Cournot para construir su modelo teórico que será la base de la actual economía industrial (Álvarez A. , 2010).

El propósito de Cournot es estudiar las modificaciones en los precios de los bienes y servicios y cómo afectan estas modificaciones a los distintos eslabones de la cadena de producción (Cournot, 2012). Como se menciona anteriormente, Cournot identifica la competencia perfecta como una posibilidad más dentro del conjunto de posibles competencias existentes. En el monopolio, el monopolista tiene que anticipar las variaciones que se puedan producir en la demanda para obtener el máximo beneficio. En el supuesto de que exista una competencia monopolística la existencia de pocos competidores hace que se incremente la consideración de la estrategia del resto de competidores y, por tanto, el comportamiento estratégico se ve reforzado y las posibilidades de un comportamiento colusivo se incrementan creando monopolios artificiales (Álvarez A. , 2010), el caso de la limpieza de Madrid ha sido destacado en multitud de ocasiones debido a los movimientos estratégicos de las empresas de servicios que operan en el sector y las propias características de éste. De esta forma, las empresas han sido multadas de manera reiterada por comportamiento colusivo para repartirse el mercado a través de la patronal ASELP boicoteando las subastas públicas para que no resultasen lo suficientemente atractivas<sup>3</sup>. Aunque no es posible demostrar este comportamiento, sí han quedado patentes los distintos comportamientos que llevaban a los obligados de limpieza a no concurrir de forma común a las subastas públicas desde los inicios del servicio de limpieza de Madrid, esto será desarrollado en el capítulo correspondiente.

Por tanto, para Cournot las consecuencias económicas del monopolio son consideradas desde una perspectiva política en relación con la dicotomía interés general - interés particular. Para explicar la reducción del coste marginal de las empresas en los monopolios naturales, procede a identificar como causa la mejora en la organización del trabajo o la reducción del conjunto de los costes (Cournot, 1838). Sin embargo, no lo señala como una característica de la tendencia monopolística.

Contemporáneamente, J. S. Mill interviene en la discusión sobre la gestión del gas o el agua en Inglaterra, pero, sobre todo, en el análisis del sistema ferroviario británico (debate que se extendió con posterioridad y que afectaría profundamente al análisis de los servicios públicos, el concepto de monopolio y la intervención pública en la economía) otorgando un significado distinto al concepto de monopolio natural.

Para Mill el monopolio natural era un acontecimiento en el que el mercado fallaba y no era posible o deseable la competencia, además, este acontecimiento se daba como consecuencia de la suma de diversos factores o circunstancias, pero nunca como consecuencia de una intervención legal. Es por esto por lo que se otorga a Mill la definición contemporánea de la expresión monopolio natural (Sharkey, 1982), aunque Manuela Mosca ha matizado que Mill, en realidad fue el primero en expresar el sentido de monopolio natural debido a la tecnología (Mosca, 2008). La idea de monopolio natural

---

<sup>3</sup> Hemeroteca Europa Press: "Competencia multa con 98 millones a ACS, FCC, Ferrovial, Sacyr y 30 firmas más por repartirse contratos de basuras" 26 enero 2015

ha ido variando y ha sido puesto en duda a lo largo del tiempo; así la escuela austriaca entiende que los mercados dejados a sí mismos son siempre competitivos y, por tanto, no cabe la posibilidad de monopolio natural, y para la escuela de Chicago el monopolio natural sólo se da en un momento muy limitado en el tiempo ya que la propia competencia elimina las posiciones de control y poder que puedan existir en el mercado (Ramos Gorostiza & Rosado Cubero, 2015). Para Mill, el monopolio derivaba del propio proceso de producción de bienes o servicios en el cual, como consecuencia de diversos factores tecnológicos o a las barreras de entrada, la disposición de grandes cantidades de capital inicial hacía que la competencia se redujese a un número determinado de agentes y, por tanto, existía una alta tendencia a alcanzar un acuerdo entre ellos para eliminar la competencia (Mill J. S., 1848). Mill no llega a mencionar la palabra tecnología, sin embargo, realiza una descripción de los elevados costes en la implantación de una red de abastecimiento reflejando como esta inversión desanima a la competencia y fomenta la existencia de un monopolio dentro de dicha industria. Por otro lado, Mill señala que el tamaño de producción afecta en los costes fijos, ahorrando costes fijos cuanto mayor es la producción, ya que observa que los costes no se incrementan en la misma proporción que la producción (Mill J. S., 1848).

Mill también observó que la escala a la que se produce el servicio es relevante a la hora de determinar la posibilidad de una competencia real. De este modo, una escala de producción es más beneficiosa en el ahorro de costes de instalación cuanto más grande sea (utiliza los ejemplos del agua o el gas en Londres) y, por tanto, aun existiendo varios competidores, la implantación de varias instalaciones al mismo tiempo para prestar el mismo servicio resulta una pérdida de recursos (Mill J. S., 1848). Argumenta que incluso dándose las desventajas que expone Smith en los supuestos en los que el tamaño de una empresa crece de pequeña o mediana empresa a gran empresa, para Mill estas desventajas no se dan, o no son relevantes, cuando una empresa grande se hace aún más grande. Por estas razones, las empresas que se encuentran produciendo en estos ámbitos terminan siendo monopolios. Ya que las empresas competidoras son pocas y la empresa que ya se encuentra desarrollando la producción tiene mayores incentivos para hacerse más grande que los incentivos que existen por entrar a ese mercado por parte de las empresas competidoras.

Las características y el comportamiento que describía Mill desvelan, como ya se dio en autores anteriores, una visión de mercados alterados que distaban de la descripción de la competencia perfecta. Esto fue utilizado posteriormente por otros autores y movimientos sociopolíticos (por ejemplo, el movimiento progresista en Estados Unidos) como crítica política a la idea de *laissez faire*.

La limpieza de Madrid es una clara muestra de las observaciones de Mill. Desde los inicios del servicio la posibilidad que existía de que un sujeto pudiese afrontar la limpieza de una parte de Madrid, respondiendo con sus caudales personales, no podía ser muy alta. La actividad de limpieza era llevada a cabo de manera informal por sujetos como traperos o carreteros, lo que no era suficiente y generando que las condiciones higiénicas de la Villa produjeran constantes tensiones como será descrito en el capítulo correspondiente. La importancia de las barreras de entrada en el servicio de limpieza son muy relevantes en la actualidad ya que la necesidad de incrementar la producción y reducir la mano de obra obliga a incrementar la inversión en maquinaria. A su vez, esta inversión facilita, tal

como explicó Mill, que los costes fijos estén en relación con el tamaño de producción (por ejemplo, un camión cisterna de baldeo puede ejecutar varios kilómetros en cada jornada de trabajo, sin embargo, un peón a pie debía conectar y desconectar la manguera en las distintas bocas de riego y trasladarse de una a otra, por tanto los tramos ejecutados eran muy inferiores, además una maquina no precisa cambio de turno por lo que el baldeo puede ser ejecutado con la misma maquinaria e incluso realizar varios tramos de acera al mismo tiempo).

Dentro de la escuela clásica, Chadwick realiza numerosas aportaciones en materia de política pública y administración pública, pero también en teoría de la competencia, aunque en este último caso no tuvo gran relevancia hasta 1968 con la publicación del artículo *Why Regulate Utilities?* (Demsetz, 1968) donde se atribuye a Chadwick el origen del principio de competencia. Para el desarrollo de su teoría sobre el monopolio y la competencia, Chadwick tuvo una fuerte influencia de autores como William Galt o Jules Dupuit, de hecho, Chadwick fue el responsable de la introducción de las teorías de Dupuit en el mundo anglosajón (Ekelund & Price III, 1979).

Chadwick comprende el concepto de monopolio natural y, aunque no lo desarrolla directamente, se apoya en él para establecer la delimitación de los bienes públicos. Para Chadwick los bienes públicos son aquellos que están sujetos a las condiciones de monopolio natural y donde no existe la posibilidad de implementar un sistema de competencia sin intervención pública (Ekelund & Price III, 1979). Por lo anterior, Chadwick cree altamente necesaria la intervención de la administración pública en la regulación de los monopolios naturales. Establece las bases de su perspectiva sobre las intervenciones públicas en la economía a través del artículo *Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe; of Competition for the Field, as compared with Competition within the Field of Service* (Chadwick, 1859). Propone un nuevo modelo que se base en la competición por todo el servicio, en vez de la perspectiva ortodoxa de competición dentro del servicio. Para Chadwick este modelo supone que, en beneficio del interés público, la mejor forma de mantener bienes y servicios públicos que sean monopolios naturales es a través de la competencia por un capital o institución por el control de todo el servicio, pero por un periodo de tiempo limitado. Para no poner en riesgo el incentivo a la inversión e innovación, se debían establecer límites temporales, tras los cuales se volvería a revisar la competición para optar al servicio por los capitales o instituciones interesados (Chadwick, 1859). La percepción de Chadwick es claramente aplicable al servicio de limpieza de Madrid. Este último punto, sobre la temporalidad de los contratos, surge en el debate entre los tiempos políticos (sometidos a elecciones cada 4 años), los tiempos adecuados (como mencionaba Chadwick) para poder revisar la competición y asegurar la adecuada inversión en el servicio, y los tiempos deseados por los contratistas. De un lado, los tiempos inferiores a 4 años suponen garantizar la competición por el servicio y garantizar la inversión en maquinaria, pero, por el contrario, los contratistas tienden a desear plazos de contratación más largos que garanticen cierta certidumbre en la inversión. Cabe destacar, como se desarrollará en el capítulo correspondiente, que los contratos muy breves (anuales) eran cubiertos (aunque en ocasiones de forma deficitaria) pero requerían un mayor esfuerzo administrativo a la hora de desarrollar los contratos. Por contra contratos largos (superiores a 5 años) supusieron el abandono del servicio y el incremento de las tensiones en las relaciones entre obligados, administración y ciudadanos.



Por tanto, estamos ante un autor que, posiblemente influenciado por su conocimiento sobre políticas públicas, considera la existencia de fallos de mercado y monopolios naturales donde se hace necesaria una intervención pública. El monopolio natural es aquel servicio o bien donde, debido a las características de éstos, no se puede producir una competencia entre varios capitales al mismo tiempo que se da la ejecución del servicio, o que, de darse dicha competencia, con el tiempo resulta inapropiada o supone un perjuicio para el interés público por falta de eficiencia en el servicio o encarecimiento injustificado del bien o servicio. Estas expresiones y análisis sobre el monopolio natural influirán en las futuras definiciones del concepto servicio público, así autores como Duguit lo definen como "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante" (Fernández, 1999, pág. 57)

Como se mencionó anteriormente, una de las mayores influencias de Chadwick fue Dupuit. Chadwick utiliza los estudios realizados por Dupuit sobre la discriminación por precios y la utilidad para enfatizar el hecho de que ante un monopolio natural la mejor posibilidad era un monopolio con control estatal (en el caso del sistema ferroviario inglés). Sin embargo, no está claro si Chadwick ocultaba algún propósito especial con esta actuación ya que Dupuit nunca manifestó claramente que la mejor forma de actuar ante un monopolio natural fuese a través de la institucionalización de dicho monopolio. De hecho, menciona que la competencia, aunque no sea perfecta, resulta infinitamente superior a un monopolio ya sea con gestión pública o privada (Dupuit, 1852). Además de todo esto, se añade la complicación de que el trabajo de Dupuit nunca pudo ser estructurado y recopilado en libros ya que falleció antes de poderlo llevar a cabo, por lo que, el pensamiento de Dupuit se encontraba atomizado en distintas publicaciones de ingeniería en francés, y que, por problemas de traducción, han sido interpretados de distintas formas (Rothengatter, 2017), como se puede observar en la nueva revisión realizada por Ekelund Jr. & F.Hébert (2012). A pesar de lo anterior, Dupuit estudia la competencia en el sistema ferroviario francés y observa que algunos tipos de monopolios (sin barreras de entrada) podían obtener resultados cercanos a los de un sistema de competencia, por tanto, la discriminación vía precios podría resultar beneficiosa en algunos casos de monopolio natural, no debiendo prestar atención si estos beneficios resultaban vía superávit del proveedor o vía superávit del consumidor a través de tarifas más bajas. Chadwick parece que utilizó el estudio de Dupuit para fundamentar su solución al problema de los monopolios naturales pero sin prestar demasiada atención a lo que realmente proponía. En este punto, parece que siguió la vía indicada por William Galt (1844) y su propuesta de maximizar el beneficio social a través de tarifas planas impuestas desde la administración pública (Ekelund & Price III, 1979).

El economista francés Marie-Éspirit-León Walras es considerado uno de los fundadores de la economía matemática. En su análisis del monopolio se vio fuertemente influenciado por Cournot desde una doble perspectiva: por una parte, reconociendo la posición de Cournot como uno de los primeros economistas que sitúa las matemáticas como elemento principal de análisis, y, por otra parte, utilizando la teoría del monopolio presentada por Cournot en su libro de 1838. En su obra, publicada en 1874, *Éléments d'Économie Politique Pure ou théorie de la richesse sociale* (1874) se estudia el monopolio basándose

en la teoría de Cournot y Dupuit (Álvarez A. , 2010). Sin embargo, para Walras, la competencia perfecta es posible como forma de organización industrial y, por tanto, el monopolio es una alteración de la competencia perfecta. Por lo anterior, el monopolio lo estudia desde la perspectiva de una alteración en el equilibrio general de competencia perfecta.

Para Walras, el análisis del monopolio corresponde a una cuestión de regulación práctica más que una cuestión teórica. Al igual que muchos de sus coetáneos ve en los ferrocarriles el mejor ejemplo sobre el monopolio natural. Realiza una definición más precisa del término monopolio natural y lo ejemplifica situando las carreteras, ferrocarriles o canales dentro de los mejores ejemplos para describir un monopolio natural. Por otra parte, cree que el monopolio natural se puede dar por muchas razones, una de estas razones es que cuando se trata de servicios que afectan al interés general, normalmente, se requiere la intervención de un ente público que genere los accesos a dicho servicio, por ejemplo, los permisos necesarios para poder introducir las tuberías de agua por las calles de la ciudad tienen que ser otorgados por el Ayuntamiento (Walras L. , 1898). Esto provoca que, aunque las empresas en competencia puedan ser todas cuantas estén interesadas, en realidad tienen que pasar por el filtro previo de la acreditación por parte del ente público, lo que implica que la competencia se vea muy reducida. Este punto resulta muy interesante y fuente de un largo debate (desarrollado por la teoría de juegos o la teoría de la subasta) que excede los límites de la presente tesis. Las características que impone el propio Ayuntamiento de Madrid a las empresas que quieren participar en los contratos públicos de limpieza, resultan de por sí una barrera infranqueable para la mayoría de las empresas (por ejemplo: poder acreditar unos determinados años de experiencia en un servicio similar, encontrarse prestando servicios en una ciudad con características similares a Madrid o estar habilitado por certificados internacionales de calidad etc).

Por otra parte, Walras sigue lo propuesto por Mill y Dupuit y señala que los costes medios se ven afectados a la baja debido a que los costes de instalación pueden ser distribuidos a través de diversos productos, esto dificultará la competencia en los monopolios naturales (Mosca, 2008).

Con una fuerte influencia de Mill, Richard T. Ely economista fundador de la American Economic Association, precursor del Institucionalismo Americano, se doctoró en la Universidad de Heidelberg en 1870. A su vuelta a Estados Unidos formó parte de lo que se conocería como “New political economy” o “New Economics”. Se trataba de un programa político y académico que tenía entre sus objetivos la unión de las condiciones económicas y la ética social (Ely R. T., 1889). Para Ely, la teoría de *Laissez-faire* era contraproducente a partir de un determinado desarrollo de Estados Unidos puesto que los monopolios demostraban como la economía de mercado sin regulación podía degenerar en el control por parte de una empresa privada de un bien o servicio concreto (Plaiss, 2016). Para Ely, en su obra publicada en 1888 *Problems of today* (Ely R. T., 1888), al igual que Mills, los monopolios podía crearse de forma artificial o de forma natural. Sobre los monopolios artificiales hace referencia la regulación que se determina por parte del estado para proteger de la competencia ciertas actividades fabriles o a través del sistema de patentes. El monopolio natural se da cuando, debido a las características particulares de la actividad que se trata, impide una competencia y, paulatinamente, se da un dominio monopolístico sobre dicha actividad. No son creados de forma legal, sino que surgen

como consecuencia de una demostración de que la competencia entre empresas es dañina para el conjunto de la actividad. Siguiendo la exposición realizada por Adam Plaiss (2016), establece las características que definen el monopolio natural en Ely. Estas características son: (a) Que se trate de un servicio o bien necesario para los consumidores, (b) que se llevan a cabo en lugares geográficos con características especiales, (c) que la producción se suministra en el lugar donde se encuentran las instalaciones de producción y existe gran dificultad en el traslado de dicho bien o servicio, (d) que la producción puede ser aumentada sin un aumento proporcional de la inversión en planta o de capital. Todas estas características se pueden observar en el servicio de limpieza viaria de Madrid. Se trata, por una parte, de un servicio necesario para los ciudadanos (consumidores), puesto que de no prestarse implica un grave riesgo para la salud, entre otras consecuencias. Además el servicio se circunscribe a una delimitación territorial dependiente de las demarcaciones político-administrativas que se han realizado en Madrid (cuarteles, distritos...). Con respecto a la producción y su relación con las instalaciones, la posibilidad de mover geográficamente el servicio no tiene sentido ya que la acción de limpiar se encuentra siempre localizada y determinada en la misma ubicación. Respecto a la última característica, se trata de un servicio donde los medios mecánicos son relevantes y, aunque continúa siendo en cierta medida intenso en mano de obra, durante la evolución del servicio de limpieza se observa el incremento de medios mecánicos (baldeos, barredoras, sopladoras, fregadoras... pudiendo ser utilizadas de forma constante durante los 3 turnos de trabajo) lo que aumentan sustancialmente los metros cuadrados realizados por cada operario.

Por tanto, uno de los factores clave para Ely, es que los monopolios ofrecen bienes o servicios que no pueden ser separados geográficamente del lugar de producción (Ely lo ejemplifica con los trenes y las líneas de tren, no puede darse el servicio el uno sin el otro; en el servicio de limpieza es aún más claro, no puede separarse el lugar geográfico donde se produce la limpieza de la misma actividad que se está llevando a cabo -limpiar-) y en consecuencia, para Ely, el mercado no podía funcionar, y la teoría de *Laissez-faire* era contraproducente. Para Ely, una vez la empresa se ha posicionado en el mercado y ha extendido la infraestructura necesaria para llevar a cabo el servicio, actúa a su vez en contra de la competencia debido al control que tiene sobre dicha infraestructura.

El poder del monopolio no resulta como consecuencia de un acuerdo social de la propia actividad de las empresas. Para Ely, el poder del monopolio surge de un acuerdo natural. Es por esto por lo que la ganancia de la empresa monopolista es la causa inmediata de las condiciones naturales existentes para que se dé un monopolio. Ely llega a mencionar que una de las causas de la tendencia monopolista son las grandes economías que existen cuando se opera a gran escala, esto hace inherente la tendencia al monopolio (Ely, 1886).

Siguiendo a Ely, la economía es dirigida por la tecnología y no por la sociedad, por tanto, un monopolio natural no es el resultado de la expresión de la voluntad de la población, sino que crece y se desarrolla al margen de la voluntad real de la sociedad (Ely R. T., 1900).

Coetáneo de Ely, Alfred Marshall, destacado economista considerado uno de los padres de la economía del bienestar, tuvo una particular influencia de autores anteriores como Cournot en su obra *Principios de economía*, donde, en su segundo volumen, analiza los



monopolios. Reconociendo el avance que supuso matematizar la economía (paso dado por Cournot) se basa en el marco analítico del monopolio presentado por el economista francés y procede a ampliarlo, aunque en este enriquecimiento de la teoría de Cournot tenga que modificar muchas de las hipótesis formuladas (Álvarez A. , 2010). De esta forma Marshall critica la falta de matematización de Cournot en el estudio de la contradicción entre competencia y economías de escala, quedando en desacuerdo con la postura de Cournot, camino que también recorrerán otros autores como Pareto que intentaran probar que las economías de escala no conducen al monopolio. Marshall, con el paso del tiempo, terminará modificando sus conclusiones en este aspecto (Arena, 2003). Para Marshall, el monopolio natural, tal y como es descrito por Ely, debería considerarse como industrias indivisibles, puesto que efectivamente existe una alta dependencia entre la infraestructura, la planta y el lugar de producción (Marshall, 1890) y, por tanto, plantea sus posibles soluciones desde esta perspectiva de indivisibilidad.

Por último, el economista inglés, Francis Ysidro Edgeworth, es considerado precursor de la economía del bienestar. Influenciado, entre otros, por autores como Cournot o Marshall, para Edgeworth la teoría de Cournot acerca del monopolio es sólo un caso particular que se da dentro de un modelo general de competencia que supone, como elemento esencial, que el monopolista, una vez alcanza este status, nunca más vuelve a estar amenazado por otro rival que quiera optar a dicho status. Edgeworth trabaja el concepto de contratación ya que parte del principio de amenaza constante de todos los agentes. Esta amenaza es debida a que en cualquier momento los contratos no finalizados pueden quebrarse para que los agentes realicen contratos nuevos que consideren más ventajosos. El análisis que realiza Edgeworth es sobre un mercado oligopolístico donde existe un monopolista en una confrontación constante con otros competidores ya que el monopolio natural sería la expresión aplicada para los casos en los que existe un monopolio extendido a todo el mercado que ocupe la actividad o bien que esté desarrollando el monopolista. En el caso en que pudiese existir algún competidor, no estaríamos ante un monopolio natural, sino ante una competencia monopolística o un oligopolio (Edgeworth F. , 1925). A pesar de lo anterior, y en contraposición a otros autores como Marshall, los incrementos de los rendimientos en los monopolios resultan un incentivo muy poderoso para alcanzar la posición monopolística (Mosca, 2008) (Edgeworth F. Y., 1911-1913).

## **2.3 Provisión del servicio (competencia e intervención):**

El desarrollo del concepto de monopolio natural supone la piedra angular sobre la que orbitan posteriores desarrollos como son la intervención del monopolio natural, su regulación, la provisión del bien o servicio monopolístico y la provisión y gestión de bienes públicos.

Como consideraciones previas tenemos que afrontar el hecho de que el concepto de servicio público ha ido evolucionando a través del tiempo y por tanto ha sido discutido desde diferentes enfoques y disciplinas, desde el derecho hasta la política, pasando por la economía o la filosofía. Al mismo tiempo, esta discusión ha creado distintas escuelas e

incluso ramas propias dentro de cada disciplina como son el derecho administrativo, la economía del bienestar, la elección pública, etc. De todo lo anterior, el fundamento siempre ha sido el concepto de servicio público o de interés general.

Se trata, como veremos, de una de las pocas ocasiones donde los conceptos, las teorías y las soluciones se mezclan para intentar dar respuesta a la realidad y, por tanto, las distintas disciplinas evolucionan en paralelo a los hechos que se van sucediendo, teniendo en cuenta el marco socio-institucional de cada país.

Siguiendo el artículo *The proto-history of franchise bidding* (B. Ekelund & F. Hébert, 1981), uno de los primeros autores que destaca la idea de la competencia es Richard Cantillon, que sitúa la competencia como un elemento propio de los empresarios que, de forma libre, optan por distintos bienes o servicios dentro del mercado y compiten entre ellos. Los empresarios quedan como los agentes económicos que asumen la incertidumbre del propio sistema. Por tanto, la competencia se relaciona directamente con la propia actividad empresarial.

En 1729, el ingeniero francés Bernard de Belidor, modifica la perspectiva señalada anteriormente y observa que el empresario es, en realidad, un contratista del gobierno que pugna de forma competitiva por los contratos de ejecución de obras públicas. La competencia en este momento consiste en la oferta para acceder a la realización de una determinada obra pública, teniendo como parámetros contractuales el tiempo de ejecución, especificaciones técnicas y la remuneración (que será otorgada en cuotas según se acredite el cumplimiento parcial de la ejecución de la obra). Durante varios siglos, la licitación de contratos fue la forma de relación entre el rey y los empresarios. Este sistema era utilizado tanto para incrementar los ingresos de la corona como para reducir los gastos y se podía otorgar un derecho comercial o la realización de una obra determinada (B. Ekelund & F. Hébert, 1981, pág. 466). En el caso de la limpieza viaria de Madrid las relaciones entre obligados a la limpieza y Administración Pública nacieron apenas comenzó a ser necesario una limpieza urbana. El formato elegido inicialmente era la relación contractual con los obligados interesados en prestar el servicio, aunque muy pronto comenzaron las subastas, en parte para facilitar el conocimiento público de las demandas y recursos necesarios para la ejecución del servicio que se estaba ofertando por parte de la Villa, pues de otra forma tendrían que proceder a una negociación con cada uno de los interesados en la limpieza explicándoles de manera particular las condiciones a cada uno de ellos, invirtiendo demasiado tiempo. Por tanto, aunque la competencia en el servicio se basó en la pugna por hacerse con un contrato de la administración, éstos no tenían entre sus objetivos principales el incremento de ingresos públicos o la reducción de gastos.

En el último tramo del antiguo régimen, en Francia, nace la escuela Fisiócrata. Dada la importancia de la agricultura, el punto central de la teoría que se desarrolla será la tierra y el concepto de ley natural (Charbit, 2002). Las leyes naturales estaban caracterizadas por el *laissez-faire* y la no intervención si se buscaba un crecimiento y desarrollo social en base a un comportamiento social en armonía con el orden natural. El hombre como ser natural tiene a cumplir el Orden natural y por tanto hay que *laissez-faire, laissez passer*. La actividad económica estaba fundamentada en 3 reglas. En primer lugar, el derecho a la propiedad privada. En segundo lugar, la libertad de acción dentro de las leyes naturales y, en tercer lugar, la certidumbre en el goce de las dos anteriores (propiedad y libertad).

Por todo lo anterior, para los fisiócratas el incumplimiento de estas leyes naturales tenía como consecuencia que la intervención del Estado no pudiera maximizar su riqueza (Charbit, 2002). Por tanto, el estado debía orientar su actuación a la protección de la propiedad privada y el libre comercio.

Como la agricultura es la única actividad capaz de crear un excedente que posteriormente circula a través del comercio, es la forma que tiene el sistema económico de repartir la riqueza generada (Quesnay, 1974). Esto provoca dos ideas, en primer lugar, que el bien común está vinculado al comercio y al reparto de la riqueza mediante las transacciones comerciales, pero, por otra parte, el estado debe imponer un único impuesto dirigido a la agricultura para poder sufragar los gastos que representa velar por la seguridad de la propiedad y la libertad.

En posterior desarrollo del estado liberal se establece como actividades propias del poder estatal la regulación y el control o vigilancia en el cumplimiento de dichas regulaciones. Sin embargo, no se da una actividad de prestación de servicios por la permanencia de la idea de que el mercado y la relación entre los individuos es lo que reparte los bienes y servicios en una sociedad (Ortuño Pérez, 2017).

La transformación que acontece en la economía británica entre los años 1750 y 1850 es lo que se conoce como revolución industrial. Esta vertiginosa transformación modifica por completo las sociedades hasta entonces constituidas. La masiva migración campo-ciudad comienza a producir hacinamiento y, al no existir servicios suficientes, las crisis de salubridad eran frecuentes. Las relaciones laborales cambian ya que se comienza a depender de la tecnología (no solo de su actualización sino también las propias jornadas de trabajo), se incrementa la eficiencia del trabajo, se desarrollan los nuevos medios de transporte y de comunicación (Cameron & Neal, 2016) (Mumford, 1970) (John, 2008). La diferencia en la esperanza de vida de las diferentes clases sociales comienza a hacerse más notable, llegando a ser casi el doble entre la alta burguesía y la clase trabajadora (Knut, 1979) (Woods & Woodward, 1984). Es en este ambiente donde los economistas clásicos (y corrientes de pensamiento posteriores) formulan sus ideas y, por tanto, estarán fuertemente influenciados por estos acontecimientos.

La corriente liberal clásica se fue abriendo camino mientras que, de forma paulatina, las ideas de los fisiócratas quedaban superadas. En este apartado vamos a seguir la línea marcada por *Los economistas clásicos* (O'Brien, 1989) donde se procede a un exhaustivo análisis del pensamiento de los economistas clásicos con respecto al papel del estado en la economía. Sin embargo, el propósito de esta tesis no es el análisis del estado y su intervención, sino la idea de servicio público. Por tanto, se extrae la información esencial que vincula a estos autores con respecto al objeto de estudio. En base a lo anterior seguiremos a O'Brien para, dentro de la idea de intervención del estado, obtener los puntos clave que procuran el inicio de la acotación del término servicio público y provisión de servicios.

La idea de *laissez-faire* en esta nueva corriente ha sido identificada de forma errónea con las actividades de la Escuela de Manchester y la Liga en Contra de las Leyes Cerealeras (O'Brien, 1989) y, por tanto, han tenido una tendencia a formas distorsionadas de la idea inicial que tenían estos economistas del mercado y el papel del Estado. Es cierto que uno de los pilares de los economistas clásicos fue *La riqueza de las naciones* de Adam Smith donde se argumenta en contra del mercantilismo y la intervención del estado para favorecer a las clases comerciales (Viner, 1958). Estos beneficios que causaba el estado hacia unas clases particulares de la sociedad, que no eran la mayoría, hizo que se

posicionasen en contra de los monopolios y la intervención estatal en la economía (O'Brien, 1989) (Smith, 1759).

Estos autores expandieron de forma exponencial la investigación del mercado como mecanismo de asignación de recursos, y tal vez por este motivo, fueron capaces de identificar que la eficacia de dicho mecanismo económico dependía en gran parte de la existencia de ciertas restricciones siempre que se tuviera como objetivo la coincidencia de los intereses individuales con los intereses comunitarios (O'Brien, 1989). En realidad, el principio de *laissez-faire* es cuestionado en multitud de ocasiones observándose que en ocasiones es un principio que no se puede aplicar y, por tanto, no puede actuarse siempre en nombre de este principio (Robbins, 1965). Se opta por ir diseñando un marco de actuación que se vaya adaptando según la experiencia e ir corrigiendo los defectos que se pueden observar en el mecanismo asignador de mercado.

Los economistas clásicos observaban que la decisión de la intervención del estado en el mecanismo económico debía responder a la utilidad que se pudiese derivar de dicha intervención, ya que creían que el progreso de las sociedades debía estar ligado a la existencia de una competencia entre individuos u organizaciones. De la intervención estatal se derivaba un hecho, a priori no deseado, ya que era la tendencia a la pasividad de los individuos (Schwartz, 1972). Por tanto, la intervención estatal sólo quedaba justificada en caso de necesidad. De esta forma, Jeremy Bentham distingue que en toda sociedad pueden existir tres posicionamientos con respecto a la intervención estatal en la economía, en primer lugar los bienes o servicios donde es deseable y necesario que el estado actúe (Agenda), en segundo lugar cada sociedad ha desarrollado unos bienes o servicios que son de provisión estatal aunque no siempre sería necesaria dicha intervención (*Sponte acta*), y por último los bienes y servicios donde el estado no debería intervenir (*non-agenda*) (Robbins, 1965). Dentro de los servicios *non-agenda* situaban aquellos servicios donde la intervención del ente público podría suponer algún tipo de limitación a la innovación (Mill J. S., 1848).

Desde Adam Smith la consideración de la intervención del estado se estableció en unos pilares básicos que comprendían la defensa, la justicia (comprende desde la administración de justicia hasta las garantías y respaldo estatal del marco jurídico, control de calidad de los metales, telas, moneda y timbre), infraestructuras básicas (camino, canales, puertos, etc), respaldo hipotecario y regulación e imposición en materia fiscal. También se añadieron actividades como la construcción de vivienda para obreros, ciertas regulaciones laborales (trabajo infantil, aunque en realidad seguían la estela indicada por la Ley Peel), educación o asistencia a los pobres.

Desde la perspectiva de los clásicos, la educación resultaba un servicio esencial para el desarrollo de las sociedades y se entiende como un ejemplo de fallo de mercado, por tanto el estado debía intervenir y proveer la educación, aunque existieron diferencias en torno a los fondos de donde se debía pagar dicho servicio, puesto que si el pago lo realizaba directamente el estado podría resultar en un negocio o la creación de asignaturas innecesarias (O'Brien, 1989). El servicio de educación era esencial por varios motivos entre los que se destacan los siguientes: la mejora en el aprendizaje de la mano de obra, descenso de la demografía e incremento salarial o superar los efectos negativos en la repetición de una tarea básica durante largas jornadas de trabajo como consecuencia de la división del trabajo (Smith, 1776). Aunque no se incorpora en las descripciones puesto que, como ya se desarrollará más adelante, la necesidad de limpieza se enmarca en los determinantes de la higiene urbana. Sin embargo la descripción y externalidades pueden

aplicarse de igual modo a la limpieza viaria (de hecho Chadwick desarrolla los efectos de la limpieza en los trabajadores y la productividad dentro de su defensa de la intervención pública para la mejora de la higiene urbana en Inglaterra). Se trata de un servicio esencial para la comunidad (y así se ha reconocido en el común de la doctrina europea) puesto que su ausencia no sólo tiene un grave perjuicio en el desarrollo de la cotidianeidad, sino que además generaría enfermedades y epidemias.

Las actividades económicas que tenían unos costes y beneficios directos e indirectos, afectando estos últimos a terceras personas ajenas a dicha actividad económica comienzan a examinarse por los economistas clásicos. En concreto Adam Smith en su libro 5 de *La riqueza de las naciones* aquí saca a relucir la idea de que las actividades donde debería existir una intervención pública son aquellas que guardan un beneficio para toda la sociedad, sea consciente o no el individuo de que se está llevando a cabo dicha actividad, y por tanto deberán ser sufragadas a través de impuestos, aunque para evitar ciertos abusos deberá existir una mayor aportación por las personas que tienen un beneficio directo de dichos servicios (por ejemplo las personas que acuden a los tribunales para obtener justicia sobre un hecho) (Smith, 1776).

Lo que resulta más relevante para el presente estudio es que los economistas clásicos, fuertemente influenciados por todo lo que observaban a su alrededor, como consecuencia de los efectos de la revolución industrial entendieron que debía existir una intervención de la administración pública en la reglamentación de la salud pública, incluso llegando a proponer el suministro público de atención médica (O'Brien, 1989).

La evolución de la competencia en Inglaterra continuó su rumbo y se fue transformando en un concepto que trataba de la pugna entre los empresarios por conseguir el favor de los clientes, ya que cualquier empresa podía ofrecer un bien o servicio que entrara en competición, el objetivo era hacerse con los máximos clientes. Esta noción de competencia fue la que observó y desarrolló Adam Smith. Se trataba de fusionar, desde una perspectiva filosófica, los intereses individuales y los intereses generales. Se dan dos principios distintos sobre el comportamiento humano, en primer lugar, *la identidad natural de los intereses* que propone que los intereses individuales se armonizan de forma automática produciendo el bien de la sociedad. En esta identidad natural estaría reflejado Adam Smith. Por otra parte, se encuentra *la identificación artificial de los intereses* donde se acepta el egoísmo del ser humano, pero se critica la creencia en la armonización automática de estos egoísmos. Proponen que el individuo debe identificar el interés general como su propio interés siendo uno de los objetivos del ente público lograr esta identificación a través de la ley (Halevy, 1972). La tesis de la identificación artificial de los intereses es seguida por autores como Bentham.

Posteriormente autores como Cournot diseñan una competencia perfecta (apoyándose en herramientas matemáticas), aunque en la realidad el estado francés continuaba utilizando la herramienta de licitaciones públicas para otorgar derechos de gestión sobre bienes públicos. Sin embargo en Inglaterra que, como se ha visto, se mantenía en una evolución de otro tipo de competencia, comienza a tenerse en cuenta la fórmula francesa. Los máximos exponentes de este hecho son Jeremy Bentham y Edwin Chadwick, a través de la propuesta de competencia por el área (*Competition for the field*) en vez de la tendencia que se estaba siguiendo de competencia dentro del área (*Competition within the field*).



Antes de continuar, y debido al objeto de la presente tesis, debemos detenernos en la presentación de Chadwick y el higienismo británico. Siguiendo la investigación realizada por el profesor José Luis Ramos Gorostiza (2014), al ser Inglaterra el primer lugar en el mundo donde se desarrolla la revolución industrial, la salubridad se volvió un problema crucial. Ésta estaba en juego debido al hacinamiento al que estaba sometida parte de la población y la ausencia de infraestructuras adecuadas para poder aliviar dicha presión demográfica consecuencia de la migración campo-ciudad. En el caso de la limpieza viaria de Madrid, el acontecimiento que dio inicio a la especulación inmobiliaria y a una fuerte migración hacia la Villa fue la decisión del traslado de la Corona a Madrid, transformándose en capital del reino y, por consiguiente, generando un fuerte incremento en la demanda de servicios para los que las infraestructuras no estaban preparadas.

El movimiento higienista británico fue el referente internacional durante décadas, marcando la senda por la que transitar a otros países. Aunque existían intentos de mejorar la higiene urbana y crear una política médica en ciudades como Viena, en 1790 Johann Peter Frank publica el primer tratado sobre higiene pública (Medina de la Garza & Koschwitz, 2011) o París donde hasta la década de 1830 estuvo a la vanguardia en salud social, de hecho, Chadwick se apoya en los datos de higienistas franceses como Louis René Villermé o Alexandre Parent du Châtelet (Ramos Gorostiza J. L., 2014) sin embargo, fue el movimiento inglés el que más lejos llegó y más éxito alcanzó.

Edwin Chadwick, jurista y burócrata, diseñó parte de la legislación pública inglesa apoyándose en la estadística y toma de muestras sobre el terreno. En 1820 muestra interés por la salud pública llegando a la conclusión de que la duración de la vida humana está en relación con el ámbito donde se desarrolla. Al ser Secretario de la Comisión de las leyes de Pobres, le correspondía a él redactar los informes de la aplicación de dichas leyes (Lewis, 1952).

La llegada de Chadwick al campo de la higiene urbana se debe a dos circunstancias, por una parte, se dieron conflictos internos con el resto de miembros de la Comisión durante la aplicación de las leyes de pobres provocando su salida de dicha comisión (Ramos Gorostiza J. L., 2014). Por otra parte, en 1832 se da una epidemia de cólera debido a la falta de salubridad en las ciudades industriales y en 1837 y 1838 se da una epidemia de tifus que afectó gravemente a Londres. Estos dos hechos, junto con el interés previo que albergaba por esta materia (Ward Richardson, 1887), motivaron a Chadwick a enviar a médicos para realizar una serie de informes sobre las causas y efectos de dichas epidemias.

Las causas parecían claras: la falta de higiene y el hacinamiento. Sin embargo, iban mucho más allá en su análisis y vinculaban estas enfermedades con la indigencia. Como foco de las epidemias situaban la existencia de materia en descomposición que se acumulaba en determinados lugares y producía las *miasmas* que, posteriormente, eran transportadas por el aire e inhaladas por las personas que vivían en esos lugares. Por tanto, parecía claro que uno de los graves problemas era la permanencia en la vía pública, domicilios particulares etc de residuos, aguas sucias o cadáveres en estado de putrefacción. La indigencia tenía como funesto resultado la debilidad del organismo ante una agresión externa, por estos hechos los médicos creían que era un factor de riesgo a la hora de contraer alguna enfermedad que, más tarde, irían propagando al resto debido a

las condiciones de hacinamiento existentes. Por tanto, la mayoría de los médicos tendieron a recomendar la necesidad de una intervención de la administración pública para regular los fallos de mercado que provocaban la existencia de estas situaciones (Hamlin, 2008). Esto no quería decir que compartieran completamente el punto de vista de Chadwick, de hecho, una parte importante de los médicos pensaban que lo relevante era la pobreza, ya que a través de esta pobreza se contraían las enfermedades. Por tanto, el foco de infección procedía más por la pauperización de las clases populares que por la existencia de residuos en descomposición. Para Chadwick, esto no era del todo relevante, ya que consideraba que el salario recibido por los trabajadores era adecuado y que el problema procedía de la mala administración que se hacía en los hogares. Esta mala gestión estaba vinculada con la degradación moral que sufrían los individuos al desarrollar su vida y trabajo en un ambiente con malas condiciones de seguridad y salud.

En 1842 se emite el *Sanitary Report* donde Chadwick plasma la idea previa, contenida en la *Sanitary idea*, de que la acumulación de desechos era el foco de las epidemias que azotaban Inglaterra y, a su vez, era la explicación de porque muchas personas terminaban en la indigencia. Todo ello, a su vez, producía una corrupción moral y ética en el individuo que derivaba en inestabilidad social (Chadwick, 1965).

Chadwick, en contra de la corriente de pensamiento dominante en el momento, apoya la idea de la existencia de problemas en las infraestructuras y servicios urbanos que provocan la acumulación de residuos y la falta de aseo urbano y como consecuencia las epidemias. Descarta, como se ha mencionado anteriormente, la cuestión salarial ya que las epidemias se extendían a través de barrios con clases acomodadas. Por tanto, se debía todo a una cuestión ambiental y al cambio de paradigma entre pobreza y enfermedad. Para Chadwick reducir la enfermedad suponía reducir la pobreza, por tanto, debía existir una mejora en los servicios públicos que fuesen encaminados a conseguir un saneamiento municipal, esto a su vez reduciría las enfermedades y como consecuencia se reduciría la pobreza. Al reducirse la pobreza y mejorar el ambiente donde desarrollan sus vidas los individuos, también se reduciría la conflictividad social. El conflicto abierto por Chadwick acerca del orden en los sucesos pobreza-enfermedad (hasta su llegada el pensamiento más extendido era que la pobreza producía enfermedad, Chadwick defiende que la enfermedad ambiental produce debilidad física y es más probable terminar en la pobreza) afectó de lleno al servicio de limpieza de Madrid. Hasta el desarrollo del movimiento higienista en España no se comenzaron a observar los problemas conductuales que se podían generar si un determinado individuo se desarrollaba en un ambiente contaminado. De hecho, en el caso de Madrid, se puede observar como las dependencias económicas con los residuos (por ejemplo los cerdos de San Antón que se alimentaban de los desechos callejeros o la defensa a ultranza de los beneficios que traía la corrupción del aire que provocaba la descomposición de los residuos abandonados) generaba todo tipo de justificaciones para que no se adoptasen medidas contra la insalubridad.

Esta última idea, que la mejora del medio ambiente municipal supone una mejora en las condiciones de vida de los trabajadores y por tanto una reducción de los posibles focos revolucionarios, generó un gran consenso ya que se trataba de la adopción de medidas que no cuestionaban al propio sistema y que se podían llevar a cabo en un plazo de tiempo relativamente corto (Knut, 1979). Merece la pena mencionar en este apartado la idea

desarrollada en 1898 de la ciudad jardín, cuyo propósito era modificar el entorno donde el individuo desarrollaba su vida, para poder llevar a cabo una superación del conflicto de clase (Ramos Gorostiza J. , 2008).

Chadwick defiende los beneficios, ya que se reduciría el coste en mano de obra (se reducen las enfermedades y la producción aumentaría debido a la mejora en salud de la mano de obra) y se reduce la necesidad de mantenimiento de huérfanos menores de edad por el fallecimiento de sus padres. Se podría incrementar el rendimiento en el trabajo al eliminar la pérdida de horas en las fuentes públicas para cargar agua y transportarla, el agua llegaría directamente a los lugares de trabajo y a los domicilios. Por último, los desechos gestionados de forma correcta podían ser utilizados como fertilizantes en la agricultura (Chadwick, 1965). Este último factor muy discutido en la evolución de la higiene pública de Madrid como consecuencia del enfrentamiento con traperos y basureros que realizaban esta actividad de forma autónoma, y en ocasiones fomentada por el Ayuntamiento.

La posición de Chadwick consiguió un amplio apoyo tanto del gobierno como de las clases más altas de la sociedad inglesa, incluyendo los industriales ingleses. Este apoyo no venía como consecuencia de una solución a los problemas de salubridad en las ciudades, sino como una posibilidad de sofocar la conflictividad social creciente que existía. Por otra parte, para el propio Chadwick desembocó en una meteórica carrera que le daría un mayor mando en las políticas públicas, pasando a ser Jefe de la Comisión de Salud Metropolitana y Jefe de la Comisión Metropolitana de Alcantarillado (Hamlin, 2008).

En 1843 se crea la Health of Towns Commission que procede a elaborar dos informes como extensión del informe realizado por Chadwick en 1842. Las conclusiones de estos informes eran similares a las que había aportado Chadwick; sin embargo, llevaron a cabo las recomendaciones muy relevantes en la época: en primer lugar, el Estado debía homogeneizar el marco jurídico para que las prácticas de salud pública fuesen similares en todos los lugares. Y, en segundo lugar, la gestión y ejecución de las obras necesarias para adecuar las infraestructuras de las ciudades debía recaer sobre las autoridades locales.

Como consecuencia de todo lo anterior, en 1848 se aprobó la Ley de salud pública que provocó la posibilidad, por parte de los municipios, de llevar a cabo importantes obras de salud pública mientras eran coordinados y subvencionados por el estado a través del General Board of Health. En 1854 queda abolida la General Board of Health, tras una disputa entre los ingenieros de la institución y Chadwick, momento en que se retira, aunque no desaparece de escena y continúa escribiendo y desarrollando la salud pública, llegando a ser nombrado presidente de la Association of Public Sanitary Inspectors (actualmente Chartered Institute of Environmental Health).

Durante este tiempo se sitúa el inicio de una de las discusiones más importantes en términos económicos, que a su vez se proyecta en dos planos distintos, por una parte la delimitación de conceptos como interés o bien público y monopolio natural y, por otra, la provisión de los servicios públicos. Es en esta segunda línea que se abre (tratada en el siguiente apartado) donde se incluye la intervención por parte del sector público, la regulación o la municipalización de servicios públicos.



Antes de desarrollar el pensamiento y las propuestas de Chadwick hacia los bienes públicos, hay que tener en cuenta varios factores: (a) Chadwick lleva a cabo estudios relacionados con la higiene urbana, sobre problemas que se están dando en ese momento y, por tanto, sobre posibles soluciones inmediatas, (b) Chadwick es un funcionario que dedica una parte importante de su vida y su esfuerzo a la administración pública inglesa, (c) el importante filósofo Jeremy Bentham seguía con interés las publicaciones de Chadwick y le invita a trabajar con él, nombrándole su secretario para completar sus tratados de derecho civil y penal y, de hecho, dejándole una importante parte de su herencia en 1832 (Inglis Palgrave, 1894), (d) Chadwick y Mill comparten una profunda amistad. Chadwick enviaba a Mill parte de sus trabajos para recibir recomendaciones y correcciones. En 1842 Chadwick remite una carta a Mill donde adjunta un borrador de su informe sobre las leyes de pobres y a esta carta le responde Mill con otra misiva donde le hace saber que ha repasado el contenido y es correcto (Mill, Mineka, & Hayek, 2016). Éste es el momento que en el que Mill habría entrado en contacto con la idea de competencia de Chadwick (Ekelund & Price III, 1979).

El filósofo inglés, Jeremy Bentham, padre del utilitarismo, no tenía un interés preponderante por la economía. Sin embargo, sus desarrollos sobre la legislación y el marco jurídico son de gran relevancia por sus efectos en los contratos administrativos y, como consecuencia de la fuerte amistad que les unía y la influencia que tuvo sobre Chadwick.

Para Bentham el contrato era la obligación más formal que podía existir y, por tanto, una herramienta muy útil para alinear los intereses particulares con los intereses generales. Esta herramienta podría utilizarse por parte del Estado para orientar los intereses particulares.

Siguiendo el estudio realizado por Estrella Trincado (2004), en el desarrollo que realiza Bentham como consecuencia de la gestión de las penitenciarías en Inglaterra, establece dos posibilidades para la administración (teniendo como objetivo proteger a los prisioneros de posibles maltratos y reducir el coste para la sociedad (B. Ekelund & F. Hébert, 1981)): la administración por contrato o la administración de confianza. Para Bentham, existen mayores garantías para obtener una buena administración penitenciaria si ésta se realiza por contrato (Bentham entiende que la diligencia de un empresario será superior a la de un empleado público ya que sus ingresos dependen directamente de la buena marcha del contrato). Esto consistiría en que un hombre se comprometería (por contrato) al cuidado, mantenimiento y custodia de los presos a cambio de una determinada cantidad de dinero por cada preso. Además, la producción de los presos quedaría por completo bajo la propiedad de este contratado. La administración de confianza ejecutaría los gastos a cuenta de un ente público al que retornaría la propiedad de la producción de los presos. Para Bentham, la garantía de la buena gestión del contrato por parte del empresario se obtendría a través de una adecuada publicidad e inspecciones públicas (Bentham, 1979). Además, Bentham estableció una relación entre los seguros de vida y los presos para orientar los intereses individuales del contratista hacia los intereses de la comunidad. De esta forma se calcularía la mortalidad promedio de los reos y se pagaría al empresario responsable una bonificación por cada preso que supera dicha media (la expectativa de que muriese un año determinado), de tal manera que al finalizar el año se sumaría una cantidad por cada reo que permaneciese con vida y se descontaría lo correspondiente por los reos fallecidos o fugados (Bentham, 1962). Bentham no solo

conserva este punto de vista en la gestión de la penitenciaria, sino que, en el supuesto de ayuda a los pobres establece un mecanismo similar donde siempre tiene que existir un retorno del gasto que se produce a través de la producción de los sujetos afectados. En este caso serán los pobres quienes a través del trabajo que se les asigne retornarán la remuneración a las empresas privadas. Durante un corto periodo de tiempo, los contratos de limpieza de Madrid se desarrollaron con características similares a las planteadas por Bentham, de tal forma que los obligados a la limpieza respondían con su caudal de ésta y los residuos que recogiesen podían ser vertidos en tierras de cultivo a las afueras de Madrid. Las cantidades satisfechas por estos residuos se sumaban a la cantidad contratada, descontándose de las sanciones que se hubiesen emitido.

La pugna entre empresarios por conseguir un contrato público sitúa la competencia para Bentham en un sistema muy similar al señalado en Francia por Bernard de Belidor en 1729. El ente público cede de forma temporal unos derechos sobre un bien o servicio público, estos derechos se extinguen junto con la finalización del contrato. Al mismo tiempo, los empresarios, además de competir por los contratos, asumen una incertidumbre en el cobro final a percibir puesto que existen fórmulas que irán modificando dicha cantidad en dependencia de la marcha del servicio (por ejemplo, la supervivencia o no de los presos).

Chadwick, fuertemente influenciado por la filosofía de Bentham y, con la intención de solucionar uno de los mayores problemas que se estaban dando en las ciudades industriales inglesas, la higiene urbana, propone un sistema de competencia “por el área”, modificando el paradigma existente de competencia “dentro del área”.

Tras analizar la existencia de fallos de mercado a través de los monopolios naturales, Chadwick entiende que la mejor manera de evitar el desperdicio de recursos que supone la competencia constante de varias empresas en sectores o servicios que tienden al monopolio, y poner a disposición de los ciudadanos servicios eficientes, es a través de la existencia de una competencia entre las distintas empresas para hacerse con la gestión y provisión de todo el servicio público (Mougeot & Naegelen, 2007).

Chadwick es meridianamente claro en su propósito:

*«Estas competencias son lo que luego designé como “competiciones dentro del área de servicio”. A diferencia de esa forma de competencia, propongo, como principio administrativo, la competencia “por el área” es decir, que todo el área de servicio debe ser soportado en nombre del público para la competencia, con la única condición de la eficiencia, así como el mayor ahorro que sea posible, adjudicando ,la posesión, por un capital o por un establecimiento, de la totalidad del área, que pueda ser más eficiente y económicamente administrado por un solo capital, con beneficios hacia el público para el desempeño del servicio requerido durante un período determinado. El principio fue, con la debida consideración, ampliamente aceptado y propugnado por funcionarios públicos permanentes, comisionados e investigadores públicos en la regulación de las empresas en los ferrocarriles, en su comienzo; - pero fueron adoptados los puntos de vista de las opiniones defendidas principalmente por los especuladores y personas que se benefician con conflictos multiplicados (que ganan cuando el resto pierde)»* (Chadwick, 1859, pág. 385).

El concepto de bienes públicos para Chadwick son las producciones directamente relacionadas con los monopolios naturales, por tanto, los bienes públicos no podían ser

efectivos debido a que cualquier intento de crear un sistema de competencia automáticamente se revelaba inútil por las propias características del monopolio natural. Esta es la idea base que utiliza Chadwick para el desarrollo de su sistema alternativo de derechos de propiedad y provisión de servicios a través de la actividad de un ente público denominada por Chadwick como “gestión de contratos” (competencia por el área). Chadwick defiende que, a pesar de continuar existiendo el monopolio natural, las consecuencias más perniciosas de éste desaparecen (precio monopolístico, reducción de calidad de los servicios...) si se fuerza a las empresas a competir por hacerse con los contratos públicos. Chadwick nunca llegó a detallar como debían ser estos contratos y, por tanto, dejó abierta la puerta a diversas posibilidades tanto en duración de los contratos, aportación de capital fijo público, el tratamiento de la información por cada parte etc. De hecho, esto es uno de los puntos más criticados en Chadwick, puesto que al no detallar la forma de contratos y la gestión de éstos quedan en el aire elementos fundamentales como factores institucionales, costes de información, gestión de los contratos etc (Crain & Ekelund, 1976). En las industrias donde existían fuertes economías de escala, la idea de Chadwick contenía la necesidad de nacionalizar toda la industria para, posteriormente, poder ceder la propiedad a la empresa que gane la licitación del contrato público por ofrecer el menor coste y la mayor eficiencia. Los contratos se revisarían con el paso del tiempo para ajustar los posibles cambios en la demanda o los costes del servicio por parte de la empresa adjudicataria del servicio, con la ventaja de que la política no interferiría en el diseño y ajuste de los contratos (Ramos Gorostiza & Rosado Cubero, 2015). Este sistema ha sido una forma de proceder que se ha repetido en diversas ocasiones en el servicio de limpieza, sobre todo desde el comienzo de la etapa (re)privatizada del servicio. Es posible observarlo con mayor claridad en el actual contrato integral donde las valoraciones en los campos económicos y de eficiencia suponían un gran peso en los pliegos de condiciones, pero además (al ser un contrato de 8 años prorrogable dos años más) su duración supera el ámbito de una legislatura y, por tanto, se han dado cambios sustanciales en el servicio que ha sido aprovechado tanto por parte del Ayuntamiento como por las contratistas para realizar ajustes en estos contratos<sup>4</sup>.

La idea de Chadwick parece original, al menos en su desarrollo y precisión en la exposición, sin embargo, algunos autores lo han puesto en duda por la existencia de un informe sobre los ferrocarriles en Inglaterra, publicado en 1837-1838 donde se presenta la idea de la gestión de los contratos y a la que Chadwick habría tenido acceso para realizar sus informes (Ekelund & Price III, 1979).

Si analizamos las aportaciones de J.S. Mill, el *laissez-faire* era una forma limitada de acción en el mercado, expresaba la idea de que el Estado, bajo la justificación de la utilidad general, podía realizar funciones en un campo muy amplio de posibilidades, donde casi no existía restricción ninguna (Mill J. S., 1848). Mill relata que en la historia de un país siempre existe un momento donde el Estado podría producir cualquier bien o servicio debido a la falta de iniciativa o interés de los entes privados (O'Brien, 1989). Sin embargo, la intervención del Estado, sobre todo en la producción industrial, deberá

---

<sup>4</sup> Hemeroteca Europa Press “Madrid incorpora 853 barrenderos nuevos al servicio de limpieza municipal” 14 julio 2017

utilizarse como última alternativa y siempre tras intentar primero otras opciones (Ramos Gorostiza J. L., 2014).

Mill propone (junto con otros autores como McCulloch) un control público de las tarifas de los servicios públicos, poner límites a los dividendos, establecer un impuesto a las empresas con el objeto de una posterior adquisición pública de su capital (O'Brien, 1989).

La postura de Mill hacia el socialismo ha sido largamente debatida por la posible influencia en sus ideas por parte de su esposa Harriet Taylor (O'Brien, 1989) (Schwartz, 1972). Lo que parece claro es que Mill tenía en mente la funcionalidad de un sistema de competencia entre cooperativas de producción, y que la existencia de intervenciones públicas en el mercado vía regulaciones o directamente a través de la ejecución de los servicios, no era justificación suficiente para eliminar completamente la competencia (Pelet Redón, 2001). De hecho, llega a advertir de las consecuencias de otorgar poderes en exceso al estado y como supone un riesgo para la libertad individual (Mill J. S., 1862). La idea de Mill era un modelo de sociedades cooperativas que se extendieran como modelo principal de mercado, ya que esto significaba una unidad de intereses de la sociedad eliminándose el conflicto de clases (Santos Redondo, 1997).

Además, señala que la intervención pública cabría hacerse a través de la provisión directa del servicio o creando una regulación específica para que una única empresa privada ejecutase el servicio. Como se señala en el apartado anterior, Mill observa la importancia de las economías de escala o la importancia de la inversión de capital en los monopolios naturales. Por tanto, observa la sociedad anónima como una de las posibilidades para ejecutar un servicio público como el abastecimiento de agua o la limpieza viaria, ya que tendrá un tamaño y acceso a capital suficientes para desarrollar las infraestructuras necesarias (Pelet Redón, 2001). Sin embargo, y siguiendo la postura presentada por Adam Smith, no cree que la división entre propiedad y gerencia en las empresas anónimas sea un aliciente, al contrario, puede provocar problemas en la gestión del servicio (Mill J. S., 1848). La existencia de una intencionada competencia en los monopolios naturales, para Mill era un error ya que siempre se tendía (por las propias características mencionadas en el apartado anterior) a un comportamiento colusivo, se restringía la competencia y, una vez alcanzada una posición de poder en el servicio, se hacen impermeables a las reclamaciones o quejas realizadas por los ciudadanos. En la limpieza viaria de Madrid, las quejas no están vinculadas completamente al asentamiento y desarrollo de la actividad por una sola empresa, sin embargo se puede percibir que el posicionamiento de una empresa y su arraigo tiende, pasado un tiempo, a incrementar la tensión entre la Administración pública y las contratistas debido en parte a la falta de atención al servicio. Por otra parte, como se ha mencionado anteriormente, no existían incentivos económicos suficientes para mantener una competencia real más allá que del corto plazo. Mill señala que la competencia en los monopolios naturales supone un gasto innecesario duplicando costes e infraestructuras, y así se percibió durante el desarrollo del servicio de limpieza de Madrid donde la tendencia siempre fue a incrementar las áreas de ejecución para contratar otorgando dicho contrato a un solo obligado, aunque en ocasiones se recurrió a medidas extraordinarias para intentar atajar la falta de salubridad pública. Estos altos costes empeoraban la calidad del servicio que se ofrecía, o llevaba a que se alcanzase un acuerdo entre las distintas empresas competidoras constituyendo de facto un monopolio (Ramos Gorostiza & Rosado Cubero, 2015). Por último, Mill recuerda que el coste que

supone un servicio que por su propia naturaleza resulta extremadamente difícil de rechazar (servicios públicos básicos), termina teniendo el mismo carácter que una tasa de la administración pública. Por tanto, desde una perspectiva política no es un escollo que superar, puesto que la población contempla el gasto de igual forma sea tasa o precio del servicio privado. Esto no quiere decir, como ocurrió en Madrid, que la población que no pagaba un servicio no se quejase al imponerles un servicio y exigir el pago de una cuota o tributo por parte de la Administración, sin embargo, como menciona Mill una vez la limpieza tenía que ser efectuada, los madrileños que pagaban por el servicio no manifestaron quejas (aunque sí lo hicieron como consecuencia de la inadecuada prestación del servicio).

Mill ofrece un modelo de empresa basado en una descentralización. La responsabilidad debía recaer, tanto de la provisión como de la gestión del servicio, en el poder municipal (excepto en el caso de los ferrocarriles al ser un servicio que abarcaba un ámbito superior al municipal), creando una junta gestora elegida por el municipio y conservando la propiedad como pública. La posible perversión de la gestión municipal podría ser subsanada a través de un acercamiento a la elección de los gobiernos locales; la vía del sufragio sería uno de los límites que mantendría un control de los ciudadanos en la gestión de estos servicios. No obstante, Mill propone la necesidad de crear controles e inspecciones desde el Estado.

Por todo lo anterior, Mill indicaba en su Libro V, Cap. XI *De los fundamentos y límites del principio del laissez faire o no intervención*:

*“En el caso de estos servicios especiales hay razones preponderantes para que los lleven a cabo, como la pavimentación y la limpieza de las calles, no las autoridades del gobierno central, sino las autoridades municipales de la ciudad, y se sufraguen los gastos, como en realidad se hace ya, por medio de una tasa local. Pero en los muchos casos análogos en los cuales es preferible ceder la ejecución del servicio a un agente voluntario, la comunidad necesita alguna garantía de que aquel se cumplirá como es debido, además del simple interés de los directores; y es de la incumbencia del gobierno imponer al que lo realiza determinadas condiciones razonables que redunden en beneficio del público, o bien retener un poder sobre el mismo que haga que una parte de las ganancias del monopolio vayan a parar al público. Esto es aplicable al caso de un camino, un canal o un ferrocarril.”* (Mill J. S., 1848, pág. 1101).

En este punto merece la pena detenerse y realizar una breve referencia a las externalidades en Mill, ya que será un aspecto muy relevante en el análisis posterior de los bienes públicos y las propuestas de intervención. Sin entrar en la evolución del concepto de externalidad, conviene matizar el desarrollo llevado a cabo y la correspondiente aportación realizada por John Stuart Mill.

Siguiendo el estudio presentado por Elodie Bertrand (2018), Mill se presenta como el punto de partida en la definición de externalidades por el límite que establece a la libertad de acción privada (el límite sería el daño a los demás) (Chauvier, 2013).

Steven Medema identifica en su libro *The hesitant hand: taming self-interest in the History of Economic Ideas: An intellectual history* una línea que une desde Mill hasta Pigou el concepto de externalidades (Medema, 2009). Para Medema, Mill identifica una



serie de ocasiones donde se incurre en fallos del sistema de libertad natural, sin embargo, Mill se mueve dentro de la corriente de pensamiento de los economistas clásicos con respecto a la posible intervención del estado.

El principio de daño, mencionado anteriormente, pretende la defensa de 3 tipos de libertad: (a) libertad de conciencia y expresión, (b) libertad de gusto y actividad, (c) libertad de asociación (Mill J. S., 1859). Mill desconfía de la limitación de la libertad individual por parte de un ente público y sólo acepta esta intervención en el supuesto de que en el ejercicio de dichas libertades se produzca un daño a los demás. En todo caso, la intervención que se realice deberá poder causar un bien como mínimo equiparable al mal causado, sino superior a éste. En los supuestos en los que la intervención ocasione un bien inferior al mal causado u otro mal distinto del primero, el ente público deberá abstenerse de intervenir. Sin embargo, este principio no reúne uno de los requisitos del término externalidad como es la no intencionalidad en el daño producido. Para Mill el daño ha tenido que ser premeditado (Bertrand, 2018). Este último término ha sido muy debatido ya que algunos autores, como Medema o Chauvier, opinan que dentro de los ejemplos que cita Mill en *Sobre la libertad* viene implícita la idea de inconsciencia en el daño producido a los demás por una determinada acción u omisión, luego estaríamos ante externalidades (Chauvier, 2013) (Medema, 2009). Sin embargo, a la luz de lo expuesto por Bertrand parece claro lo contrario.

En *Principios de economía política*, Mill expone varios ejemplos donde la intervención pública puede ser legítima ya que la libertad individual no va en paralelo con el interés general. Este hecho ha sido interpretado por varios autores como Medema (2009) o Brink (2018) como externalidades positivas, sin embargo, para Bertrand, vuelve a ser discutible este posicionamiento respecto a la verdadera intención de Mill (Bertrand, 2018). Aunque la educación es un servicio que, para Mill, tiene repercusiones involuntarias en el resto de la sociedad (ya sea por acción, a través de la educación de los niños, o por inacción por la falta de educación y sus consecuencias negativas en el resto de la sociedad), sin embargo, Mill vuelve a matizar que se tiene que tener en cuenta el principio de no intervención puesto que, en términos generales, la gente suele conocer y elegir lo que es mejor para ellos. Este principio de no intervención contiene varias excepciones que Mill detalla. La excepción que por motivos de la materia que estamos estudiando merece nuestra atención es la posibilidad de intervención por parte del gobierno en los casos de monopolio natural, cuestión tratada con anterioridad. También añade como excepción al principio de no intervención los casos en los que los actos individuales en los que el gobierno interfiere no están realizados por el interés de estos individuos sino la intervención del ente público va dirigido a la defensa (o mejora) del interés del resto de las personas. Mill añade que se pueden dar 3 casos, la caridad, los efectos políticos a nivel nacional como consecuencia de decisiones económicas individuales y, por último, los bienes públicos. Es en el desarrollo que hace Mill de los bienes públicos, que se engarza con la definición actual, donde se pueden observar las externalidades positivas de la limpieza viaria. El servicio de limpieza viaria, excluido el servicio de recogida de residuos urbanos, puede entrar en la definición de bien público (aunque la propia definición de bien público resulte cuestionable como trataremos en el capítulo correspondiente) y tiene externalidades positivas, como ejemplifica Paul Krugman (Krugman, Wells, & Graddy, 2013, pág. 265). Estas externalidades pueden ser clasificadas como (a) erradicación de enfermedades y mejora de la salubridad de los espacios públicos, (b) mejora del paisaje urbano, (c) eliminación de malos olores y reducción de peligrosidad (por ejemplo aceite, arena y hojas mojadas en la calzada o acera), (d) mejora en la recuperación y valorización

de los residuos (reutilización o reciclaje). Como se observa a lo largo de distintas etapas era común arrojar los residuos (aun estando prohibido) a los lugares donde se percibía mayor impunidad (podía ser desde un solar hasta el patio de un hospital), la poca formación de la población y la torpeza del ser humano para pensar en medio y largo plazo facilitaban que, a pesar de ser un foco de epidemias, se siguiesen arrojando los residuos en el espacio público e incluso se defendiesen informes que aconsejaban estas actuaciones por parte de la población.

Sobre los bienes públicos, Mill los describe como una de las excepciones al principio general de no intervención. Por tanto, en realidad, los servicios públicos serán todas las actividades cuya producción por parte de agentes privados no es beneficiosa o no existe nadie interesado en llevarlos a cabo. La intervención queda justificada porque existe un interés general (se da una diferencia entre el interés propio como individuo y el interés propio a largo plazo como miembro de una comunidad) (Bertrand, 2018).

Por todo lo anterior, y siguiendo el estudio de Bertrand, efectivamente existe la puesta en primer plano de elementos que hoy conocemos como externalidades (sobre todo el caso de la educación), sin embargo, parece que la contribución de Mill se dirigía, tanto en extensión como en desarrollo, a los posibles efectos positivos de los bienes públicos. Esto se observa mejor si analizamos las ideas de Mill dentro de todo el contenido desarrollado hasta este punto. No sólo el contexto socioeconómico de la época, sino el análisis de los fallos de mercado (monopolio natural) y la relación con los estudios que estaban llevándose a cabo por Chadwick sobre la higiene urbana en Londres.

El siguiente autor que interviene en el transcurso del debate sobre la provisión de los servicios es Dupuit. Existen controversias sobre la interpretación de Dupuit acerca de la intervención de entes públicos en monopolios naturales. Como se ha mencionado con anterioridad, Dupuit analiza la problemática de los ferrocarriles en Francia para intentar dar una solución. En términos generales Dupuit piensa que la libre competencia y la libertad de empresa serían las mejores soluciones para los desajustes del mercado. Sin embargo, en el caso de los ferrocarriles franceses, esta posición no parece tan clara. Philippe Poinot (2016) argumenta que Dupuit pensaba que no se podía dar una auténtica competencia y, por tanto, es necesario la intervención de un ente público, ya sea a través de gestión directa o a través de una regulación específica del sector. Para Dupuit la existencia de un monopolio natural se debía a las barreras de entrada al mercado y a los altos costes fijos para establecerse. Por tanto, Dupuit pudo hacer referencia a la libre competencia y a la libertad de empresa una vez se pudiesen superar estos hechos; lo que sí deja claro es que en las condiciones que se daban en los ferrocarriles franceses se hacía recomendable una intervención de un ente público. Dupuit era consciente de que la implantación de la primera empresa creaba un entorno favorable para perpetuar un monopolio al contrario que en otros sectores económicos donde los monopolios eran puntuales y temporales. La primera empresa podía llevar a cabo una instalación con la adquisición de tierras más baratas y seleccionando los recorridos más rentables, sin embargo, una segunda empresa no tendría estas ventajas y, además, tendría que compartir clientes con la primera empresa. La solución de intervención pública era recomendable en el caso en que fuera un monopolio perfecto (sin ninguna competencia), en tal caso la intervención pública beneficiaría a la sociedad puesto que no cobraría el precio de un monopolista privado, sino que el precio se estimaría por los costes totales y con el objetivo

de su recuperación. Por otra parte, Dupuit creía que un trabajador público lo hace de forma más eficiente que uno privado en el supuesto en que no exista ninguna competencia. Sin embargo, tal vez, el matiz más diferenciador radica en la propuesta de realizar una discriminación por precios para la gestión pública del servicio de ferrocarriles (Rothengatter, 2017).

Por otra parte, las propuestas de Walras siguen la estela de J.S. Mill, y arguye que los monopolios naturales están afectados por los límites tecnológicos. Aunque extiende el sentido del monopolio natural a los servicios públicos, sólo se refiere al caso del ferrocarril en la precisión de una gestión y provisión de servicio por parte del estado para, en este sentido, impedir un posible abuso de poder por parte de empresas privadas que pudiesen establecer precios abusivos a los usuarios (Walras L. , 1898). Aunque esta intervención se podría dar vía gestión y provisión pública directa o a través de una regulación del servicio por parte del ente público.

El siguiente autor con gran influencia en el debate sobre la provisión de los servicios es Richard T. Ely. Apoya la nacionalización del servicio de ferrocarriles desde el primer momento (Ely, 1886). Sin embargo va más allá y es utilizado como parte de todo un proyecto político que tenía como objetivo el incremento de la intervención del sector público en la economía (camino transitado previamente por los Fabianos en Inglaterra, al cual dedicaremos un apartado específico por su repercusión posterior con autores como R. T. Ely).

Ely observaba que la construcción de Estados Unidos de Norte América se había realizado sobre un concepto de libertad que no había evolucionado. En los comienzos de EEUU no se daba la necesidad de expansión de servicios municipales para grandes poblaciones, por tanto, el concepto de libertad se circunscribía a una competencia entre empresarios por ofrecer un producto o servicio. Sin embargo, en el desarrollo de EEUU existe el incremento de monopolios gestionados de forma privada (Ely R. T., 1922) lo que provocan que los ciudadanos queden completamente desamparados, ya que tendrán que pagar cualquier precio a cambio de un servicio con la calidad que el monopolista estime oportuna. Además, las opciones democráticas que tienen los ciudadanos se agotarán a través de la vía de la reclamación a las empresas monopolísticas que, a su vez, tienen el poder completo sobre el servicio. Por tanto, para Ely, la intervención pública en los monopolios está vinculado a la idea de libertad “adaptada” al nuevo modelo económico de EEUU (Ely R. T., 1888) (C. Taylor & S. Wehrwein, 1943).

Como mencionamos anteriormente, para Ely las infraestructuras y las novedades tecnológicas producían que fuese incompatible la existencia de una competencia libre y, por tanto, se tendía al monopolio en algunos sectores. Lo anterior hacía que, bajo su punto de vista, las alternativas regulatorias y de competencia dentro del campo fuesen descartadas, ya que en el medio plazo el poder que podrían ejercer las empresas monopolísticas haría caer en la indefensión a los ciudadanos de EEUU. Ely, a cambio, proponía la creación de una extensa red de servicios e infraestructuras completamente municipales. Estos monopolios municipales tendrían como ventajas: (a) el objetivo de actuación sería el beneficio social, (b) el beneficio de los servicios sería retornados a la comunidad, (c) las infraestructuras se desarrollarían utilizando como guías de actuación elementos democráticos (estas ventajas serán manifestadas en la ola municipalizadora). Sin embargo rechaza las críticas a la falta de motivación e incentivos por parte de los entes públicos a obrar de forma eficiente. A través de una identificación política de los conceptos de libertad y democracia como pilares de la construcción de EEUU y, por tanto,



incrustados en la identidad colectiva, Ely pasa a acusar a los críticos de la intervención municipal ya que la elección de representantes municipales suponía que éstos eran portadores de los valores y deseos de los ciudadanos del municipio. Por tanto, para Ely criticar la administración municipal era equivalente a criticar a la democracia y entonces a uno de los pilares en la constitución de EEUU. Por todo lo anterior, observa que la actuación de la administración pública municipal podrá ser adecuada o no, pero que, en todo caso, esto será siempre un reflejo de las decisiones de la ciudadanía a través de procesos de elección democráticos (Poinsot, 2016).

Por su parte, Marshall realiza varias aportaciones en el debate de la intervención que deben ser destacadas. Como señala Ramos Gorostiza (2015) las propuestas hechas por los economistas contemporáneos tienen una clara tendencia a fomentar la intervención del estado en la provisión y gestión de los distintos servicios públicos donde se daban rendimientos decrecientes (Marshall, 1890). Sin embargo, Marshall propone un sistema de gestión privada de los servicios controlados por la administración pública manteniendo, si fuese necesario, la propiedad pública de las infraestructuras esenciales del servicio (Mosca, 2008). La provisión y gestión privada fomentará la inversión y la mejora de los procesos productivos, esto repercutirá a su vez en una mayor mejora del progreso en comparación con la gestión y provisión pública. Por último, propone que un ente público pueda ser propietario de parte del capital fijo (a través de empresa pública o semipública) pudiendo arrendar durante un tiempo limitado a una empresa privada que ejecute el servicio. Sin embargo, Marshall señala que lo importante es que no se realice el servicio a cambio de un precio acordado, sino que la puja que hagan las empresas para ganar la licitación sea en competencia por la calidad del servicio (B. Ekelund & F. Hébert, 1981). El servicio de limpieza de Madrid encaja con la propuesta de Marshall ya que la gestión del servicio es privada y supervisada e inspeccionada por la Administración Pública. Aunque en la actualidad es cuestionable la influencia de inversión privada en el servicio de limpieza, lo que sí parece claro es que según fue avanzando la evolución del servicio se fue asumiendo una mayor cantidad de inversión por parte de los obligados aunque siempre quedando dentro de la propiedad municipal. En la actualidad parte de los centros de trabajo son de propiedad municipal (aunque en esta ocasión deriva como consecuencia del proceso de expansión realizada en la municipalización del servicio). Aunque las pujas siempre se han realizado prestando atención a las condiciones económicas, en el contrato actual se han tenido en cuenta elementos como las mejoras materiales ofertadas por las contratistas y, aunque la calidad no ha sido objeto de valoración, sí es el centro sobre el que orbita el contrato integral actual, ya que a través de una recogida de datos masiva y mensual por parte de inspectores municipales, se procede al cálculo de la calidad del servicio y el descuento proporcional en el pago final a la contratista.

Para finalizar, y siguiendo a autores como Marshall y a Cournot, la propuesta de Edgeworth es la existencia de un monopolio privado ya que aun siendo cierto que el precio es más elevado en el monopolio privado que bajo un régimen de competencia, sin embargo, no se ha tenido en cuenta que existen importantes ahorros para la empresa privada monopolística, y que esto repercutirá a la baja en el precio final del servicio. En concreto Edgeworth se refiere por una parte a los ahorros de las economías de escala y, por otra parte, a que la gran ventaja del monopolio es que ahorras el coste en publicidad (Inglis Palgrave, 1894). Lo anterior es parcialmente aplicable al servicio de limpieza de Madrid ya que el gasto en publicidad para realizar el contrato se ha visto fuertemente

reducido gracias a las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, la publicidad dirigida a que el consumidor se comporte de una determinada forma (en este caso concienciación de un comportamiento cívico) es una de las cláusulas que se incluyen en todos los contratos de limpieza. El origen es la intención de que el comportamiento de los usuarios rebaje los costes de limpieza al poder centralizar los residuos en los puntos designados para ello (papeleras, contenedores, puntos limpios...).

## **2.4 El origen de la Municipalización de servicios:**

Durante la segunda mitad del siglo XVIII se dan en Inglaterra una serie de cambios que se denominarán con posterioridad la primera revolución industrial. Esto, como se ha mencionado anteriormente, supone una modificación radical de la demografía (incremento de la población, migraciones campo – ciudad), de la economía y de la sociedad (aparece el desempleo involuntario, estratificación social con la aparición del proletariado, nuevas relaciones laborales y nuevas formas de trabajo). La masificación de los entornos industriales y ciudades, donde existían mayores oportunidades laborales y comerciales, supone un reto para la gestión municipal que tiene que hacer frente a la demanda creciente de servicios para cubrir las necesidades básicas de la población (gas, electricidad, agua, recogida de residuos o limpieza urbana). El industrialismo municipal nace a principios del S.XIX. Esto no quiere decir que antes no existiesen servicios cuya provisión y gestión dependiesen del municipio, sin embargo, tal como se cita anteriormente es el incremento de población en los núcleos económicos e industriales lo que hace surgir el industrialismo municipal (Aylmer, 1908).

Otra consecuencia de la revolución industrial es la aparición del movimiento obrero con las primeras demandas de carácter político-social en las manifestaciones obreras que se producen en ciudades industriales de Inglaterra como Manchester en 1819, consiguiendo en 1824 la abolición de la prohibición de asociación (Alarcón Caracuel, 1975).

Por otra parte, debido a la propia historia de Inglaterra, la idea de estado central es casi inexistente y, sin embargo, se desarrolla una fuerte red de administración local que desarrollara todo tipo de acciones (normalmente vinculadas a poderes públicos de superior jerarquía) (Pimlott, 1988). Debido a esto, los municipios ingleses han ido evolucionando conforme a las necesidades de cada localidad (núcleo local que gestione). Esto implica una fuerte disparidad y variedad de municipios, cuestión que no es equiparable con el municipalismo mediterráneo, donde los municipios tienden a una homogeneidad. Además, el municipio abarcaba distintas entidades político-administrativas, por tanto, no quedaba circunscrito a una localidad concreta y un ente político administrativo superior (en el caso español los municipios conforman provincias) sino que podía revestir distintas formas como condados parroquias o burgos municipales. Por tanto, el municipio inglés se constituye como una categoría social (Posada, 1979).

Adicionalmente a lo anterior, existía un marco jurídico proclive a la realización de los servicios por parte de los municipios, tanto la provisión como la gestión de éstos vinculado a una fuerte independencia económica de las estructuras político administrativas, tanto entre sí como con estructuras superiores. Sin embargo, sí se exigía que los servicios se realizaran a través de la creación de un órgano dedicado en exclusiva a dicho servicio y que pudiese actuar con independencia financiera y de gestión.

Estos hechos son destacados por Nuria Magaldi (2010) como explicativos del surgimiento de la municipalización de servicios en Inglaterra. Y, desde el S.XIX hasta la Segunda Guerra Mundial permaneció como pionera en la provisión y gestión de multitud de servicios públicos municipales.

Como se ha venido viendo hasta el presente epígrafe, el industrialismo municipal comienza con los servicios de agua y gas. El papel más relevante recayó sobre la figura del comisionado que, tal como hace referencia Chadwick, eran los responsables de supervisar el funcionamiento de los servicios, aunque se encontraron una fuerte oposición debido al pleno apogeo de los ideales de *Laissez-faire*. Sin embargo, este comportamiento fue cambiando y, siguiendo las fases propuestas por Magaldi en su artículo *Los orígenes de la municipalización de servicios* (2010) destaca en una primera fase en la que se da un incremento de posiciones de disconformidad de los consumidores hacia las empresas privadas. Las características de estos servicios como monopolio natural son, (a) fuertes barreras de entrada, (b) grandes inversiones de capital fijo, (c) necesidad de autorización pública, (d) economías decrecientes de escala, supusieron un incremento de la competencia para obtener las licencias municipales (Private Acts) que les permitían intervenir en suelo público (la primera empresa tenía ventaja con respecto a futuros competidores que pudiesen estar interesados en el servicio).

La segunda fase se caracterizó por las maniobras empresariales, y es que al darse cuenta de que se trataba de servicios con características especiales, aunque no conocían el estudio teórico previo que se había realizado sobre los monopolios naturales, sí reaccionaron conforme se generaba una situación de inferioridad o de competencia dentro del servicio. En estos casos las empresas comenzaron a realizar acuerdos para repartir zonas de influencia o fusión de empresas para realizar un servicio determinado. Los consumidores, por su parte, continuaban en una situación de indefensión, incluso más agravada que en la primera etapa. Esto se producía porque los precios seguían siendo más elevados que en régimen de competencia, además tenían que hacer frente al pago de la inversión de instalación que habían realizado las empresas y la calidad del servicio era muy deficitaria, ya que no existía apenas regulación en estos términos y actuaban de forma monopolística.

Hay una tercera fase donde se da comienzo al monopolio regulado en Inglaterra. Tras comprobarse los resultados de la competición (1ª fase), y del monopolio desregulado (2ª fase), en 1845 y 1847 se aprueban las “Waterworks and Gasworks Acts” donde se establece una limitación a los beneficios de las concesionarias privadas de los servicios y una regulación de los estándares de calidad que guiarían la gestión del servicio.

Por último, en una cuarta etapa que vamos a denominar como la municipalización de servicios, se procede a la provisión y gestión pública de servicios municipales. Una de las cosas a destacar es que, en Inglaterra, se trata de una evolución y como tal una adopción de medidas para intentar solucionar un problema que había generado la revolución industrial. Por tanto, si las medidas no funcionaban, se intentaban adoptar otras. Esto es relevante porque la primera ola de municipalización de servicio se dio en 1874 en Birmingham, y es efectuada por el alcalde liberal Joseph Chamberlain. Es bajo el ejemplo de Birmingham cuando el resto de ciudades inglesas comienzan a municipalizar servicios (Magaldi Mendaña, 2010). Pronto los servicios comenzaron a institucionalizarse y a tecnocratizarse. Su composición era a través de un comité especializado en la materia que, a su vez, estaba integrado por subcomisiones técnicas y financieras y cada servicio estaba dirigido por un Ingeniero jefe que adoptaba decisiones desde un criterio técnico

(Díaz Pedregal y Fernández, 1930). Aunque es objeto de estudio en capítulos posteriores, la limpieza viaria de Madrid atravesó etapas con características similares a las señales anteriormente

Por todo lo anterior, conviene remarcar la idea de que los elementos teóricos fueron utilizados con posterioridad en postulados de carácter político, sin embargo, la municipalización de servicios surge como consecuencia de la acumulación de ciertos elementos como fueron (a) la tensión creciente entre concesionarios y consumidores, (b) la ineficacia del intento de regulación y supervisión de los servicios llevada a cabo por las administraciones públicas, (c) intereses de las propias industrias instaladas, que en plena expansión de la producción industrial necesitaban tener acceso estable y barato a ciertos recursos (agua, gas, reducción de epidemias para el incremento de la producción...), (d) la percepción ciudadana asimilando el pago por el servicio privado como una tasa más de un servicio público, (e) el incremento de los costes en los servicios públicos debido al rápido incremento de la población en los núcleos industriales de Inglaterra y (f) la eliminación de tensiones entre las distintas clases sociales.

### **2.4.1 Influencia de la Municipalización de servicios inglesa en Europa continental:**

El inicio de la corriente del municipalismo industrial inglés afectó de forma clara a los países de Europa continental. De esta forma, fue una tendencia adoptada por corrientes políticas de izquierdas en distintos países como un camino a recorrer con el objetivo de alcanzar el socialismo (Magaldi Mendaña, 2013). A pesar de la influencia inglesa debemos matizar que, como se ha dicho anteriormente para el caso de Inglaterra, las diferencias histórico-administrativas de las distintas regiones en cada país conformaban un cuerpo administrativo que facilitaba o dificultaba el municipalismo industrial.

Como se ha mencionado hasta ahora, existía una fuerte presencia del pensamiento liberal tanto en la economía como en los cuerpos jurídicos. Debido al principio general de no intervención por parte de la administración pública, los servicios públicos fueron realizados inicialmente por personas que se obligaban a realizar el servicio y eran contratados para la ejecución y gestión del mismo por parte de los municipios o del estado. Debido a los fallos de mercado descritos en apartados anteriores, la relación entre productores y consumidores se fue deteriorando y a medida que se hacían necesarios mejores servicios (incremento de la población, hacinamiento, epidemias...) la tensión entre empresas, los concesionarios y los consumidores fueron creciendo. Ante los cambios que supuso la revolución industrial, la intervención pública surge de forma espontánea, este fenómeno se denominó en Europa continental como “municipalización de servicios” (Magaldi Mendaña, 2013). Es ante esta situación donde el debate se dispara y comienza a tratarse el tema para su posterior acomodo en los cuerpos legislativos. Por tanto, vemos que los análisis económico y legislativo son posteriores a que se produzcan los hechos y surgen, en la mayoría de ocasiones, para intentar encontrar una solución a los acontecimientos que se dan en las sociedades de ese momento.

En el año 1900 se crea una comisión parlamentaria en Londres para examinar las ventajas e inconvenientes de la municipalización llevadas a cabo. Esta comisión finaliza su actividad con el conocido *Report on Municipal Trading*. La introducción en España del

fenómeno municipalizador (con influencias inglesas y posteriormente italianas), y el informe final de la comisión inglesa, corresponde al catedrático de derecho político y administrativo José Gascón y Marín en su obra *Municipalización de servicios* (1904).

Este tratado realiza un repaso sobre las ventajas e inconvenientes que la experiencia municipalizadora estaba dejando en Inglaterra o Italia, destacando como desventajas: (a) el rendimiento económico que podía ofrecer un ente público no podía rivalizar con el que ofrecía una empresa privada, (b) la intervención pública a través de municipalización de servicios suponía una limitación para la libertad individual y la libre evolución de leyes económicas como la oferta y la demanda, obstaculizando la libre competencia, (c) suponía un incremento en el camino hacia un socialismo municipal y reducía la posibilidad de libertad de opciones individuales, (d) se da una acumulación de poder en el municipio y, al tratarse de una intervención pública, supone un riesgo de corrupción para las autoridades públicas con el consiguiente riesgo de dejarse llevar en sus decisiones por electoralismos, (e) el riesgo de tomar decisiones incorrectas, junto con la rápida caducidad de la tecnología que se utilizaba en los servicios y, la necesidad de grandes inversiones, hacía peligrar las arcas públicas, a través de un incremento de la deuda pública, (f) existía el peligro del “polizón” ya que, en los servicios que tendían a la gratuidad en realidad eran sufragados por todos los ciudadanos a través de impuestos, cuando su utilización real era llevada a cabo en ocasiones por personas distintas a las que los pagaban.

Sin embargo, Gascón y Marín señala también varios beneficios que se habían observado, estos son (Magaldi Mendaña, 2012): (a) la relación entre los responsables y empleados públicos no se debía medir en los mismos términos que los directores de una empresa privada, sin embargo, esto no quería decir que no tuviesen motivaciones para ejecutar los servicios públicos de la mejor forma posible ya que dependía por una parte de los votos de los ciudadanos y, por otra parte, en iguales condiciones empleados públicos y privados producían de forma similar, (b) existía una posible perversión en la toma de decisiones por electoralismo, aunque esto se podía solucionar a través de la adopción de decisiones por parte de órganos técnicos independientes y, al mismo tiempo, se eliminaba el posible control electoral de la masa de obreros cuyos trabajos dependían de la buenaventura de la empresa donde trabajaban, (c) la intervención pública era consecuencia de una ineficiencia previa de las empresas privadas, por desinterés o por tendencia al monopolio, por tanto, el ente público solo representaba un cambio en la empresa que llevaba a cabo el servicio, (d) la aplicación de mejoras para los obreros municipales vía incremento de salarios o regulación de la jornada laboral, disminuía la conflictividad y mejoraba la calidad de vida de los obreros, (e) la finalización de los contratos suponía que, con cierto tiempo de antelación, el empresario dejaba de realizar inversiones e intentaba maximizar los beneficios a toda costa, esto suponía un abandono del servicio durante los años previos a la finalización del contrato, (f) la municipalización de servicios tiene, entre otros, objetivos sociales de interés general esto explica la tendencia a la gratuidad de los servicios. A pesar de ello, la prestación de servicios es más económica ya que no existen intermediarios.

En Italia, el notable economista italiano Giovanni Montemartini se encuentra entre los pioneros que impulsan el origen de la municipalización de servicios, y uno de los autores con más influencia en el continente y, en especial, en España (Magaldi Mendaña, 2014). En 1902 publica su obra de referencia *Municipalizzazione di pubblici servizi*



(Montemartini, 1909) donde establece una teoría económica de la municipalización de servicios públicos y una teoría política. Para Montemartini no existe diferencia en un servicio ejecutado por el municipio o por una empresa privada ya que, en realidad, ambos intentarán organizar y ejecutar el servicio de la forma más eficiente posible. La visión de la actividad municipal por parte de Montemartini constaba de un objetivo claro que era el reparto de los costes de producción de los servicios municipales (a través de tributos, impuestos...). Este reparto de costes se llevaba a cabo de forma coactiva por parte del municipio, por tanto, la forma de producción originaba a su vez la verdadera naturaleza de las necesidades municipales -públicas o privadas- (Magaldi Mendaña, 2014).

En su teoría económica, Montemartini diferencia entre una actividad municipal simple, directa o por economía, donde se crean los bienes o servicios necesarios por el municipio para su adecuado funcionamiento. En este caso no se podía entender como municipalización puesto que, en realidad, lo que hacía el municipio era utilizar sus propios recursos materiales y asumir los costes de producción por la municipalidad (Montemartini, 1909). Como consecuencia se obtenía una mejora en la calidad del servicio público puesto que las empresas privadas tenían como prioridad reducir costes y esto afectaba a la calidad del servicio prestado. Además, el ente público podía producir ahorrando la intervención de intermediarios que incrementaban el precio final de los bienes o servicios producidos (Magaldi Mendaña, 2014). Por otra parte, existía la posibilidad de una municipalización industrial o compleja, este tipo de municipalización sí lo era como concepto ya que su objetivo era reducir costes en comparación con una empresa privada que pudiese ejecutar el servicio. Estos bienes o servicios pueden venderse en el mercado y, por tanto, sus potenciales beneficiarios no son el municipio sino una parte de ellos. Esto acontecía cuando existía un conflicto abierto entre productores y consumidores debido a un incremento en los costes del servicio como consecuencia de fallos en la libre competencia. Así mismo señala que existen sectores industriales donde hay una tendencia al monopolio como consecuencia de la necesidad de una fuerte inversión de capital. En estos casos, para Montemartini, la opción de un monopolio municipal estaba justificada (Montemartini, 1909).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el autor italiano observaba en su teoría política que los servicios municipales tenían como objetivo satisfacer una necesidad pública, sin embargo, estas necesidades públicas eran creadas por cada clase social (cada clase social tenía unas necesidades distintas) e intentaban imponer sus costes al resto de clases sociales. Debido a esto, Montemartini creía que el precio de un servicio público no podía tender a la gratuidad y debía permanecer siempre una igualdad entre precio final y coste de producción, recayendo sobre las arcas municipales el riesgo y ventura de la marcha de la empresa y los costes de inversión (Magaldi Mendaña, 2014).

En 1903 se publica en Italia la “*Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*”, ley que servirá como base para el resto de debates que se iniciaran en países como Francia o España, y que tendrá una gran influencia en el movimiento municipalista. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la municipalización de servicios en Italia se había producido de facto, ante los fallos de mercado y problemas con los concesionarios de los servicios, así en ciudades como Venecia se municipaliza el servicio de limpieza viaria en 1901, Trani en 1891 o La Spezia en 1888 (Magaldi Mendaña, 2013).

Por su parte, Francia reconoce la libertad de trabajo y la libertad de comercio e industria a través de la Ley 2-17 de marzo de 1791. Como se trataba de un principio general del derecho, eran los jueces los responsables de delimitar y desarrollar su contenido. De esta forma, en 1901, el Consejo de Estado determinó con carácter general la no intervención de la administración pública en la economía puesto que afectaría al principio de libertad de comercio e industria. A pesar de lo anterior, existía una ley de 1884, a través de la cual se podían limitar derechos y libertades basándose en la coacción policial, elemento utilizado por los municipios. Esto no fue de aplicación general dado que tenía que respetar el principio de jerarquía normativa y, por tanto, tenía prioridad la libertad de comercio e industria que el derecho de la administración pública para, mediante el uso de la policía, limitar dicho derecho. Lo que se puede observar es que, bajo el amparo de la ley de 1884 se procedió, como ya se mencionó en el caso inglés o italiano, a tolerar la municipalización de servicios como el caso de la limpieza viaria a través de la Ley 3 de febrero de 1861.

Todo lo anterior tenía un marco muy estricto para que pudiese producirse. De esta forma, se podía dar la municipalización del servicio siempre que, (a) se buscara satisfacer un interés general, (b) se cubrieran necesidades de carácter urgente como la salubridad, salud o alimentación pública y, (c) que no existiese una voluntad privada de realizar dicho servicio, o que, de existir, no fuera suficiente para satisfacer el interés general o cubrir las necesidades de carácter urgentes de la población. Es a partir de 1919 cuando se amplía el concepto de interés general y se incluye la intervención de entes públicos como salvaguarda de los intereses generales. Las causas de carácter urgente y la inexistencia previa de la voluntad de participar en el servicio por parte de la iniciativa privada quedan delimitados a circunstancias excepcionales sobre las que prima el interés público (Magaldi Mendaña, 2012).

### **2.4.2 Sociedad Fabiana, socialismo municipal y la municipalización de servicios:**

En 1883 se forma la sociedad *New Life*, conformada por unas 15 personas, a propuesta de T. Davidson. Una vez Davidson regresa a EEUU poco a poco esta sociedad se atomiza. De esta sociedad surgirá, en una reunión entre un pequeño grupo de intelectuales el 4 de enero de 1884, la fundación de la Sociedad Fabian, nombre elegido para hacer referencia al tiempo de reflexión que utilizaba el general romano Quinto Fabio Máximo antes de la batalla (Mc Brian, 1966). La Sociedad Fabiana se constituye con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza fundamentándose en el estudio multidisciplinar para poder obtener la mejor solución posible (Fishel Milbum, 1958).

La sociedad industrial había roto los esquemas de la anterior sociedad victoriana y había puesto sobre la mesa diversos problemas que, lejos de detenerse, se iban agravando con el paso del tiempo. Por otra parte, incrementan las tensiones sociales, las leyes de pobres que se aprueban, la fuerte competencia entre distintas naciones (grano inglés contra grano estadounidense) y el incremento del desempleo. Además de todo esto, como hemos visto hasta ahora, se trata de un momento donde existía una fuerte influencia de las ideas de Marx y el evolucionismo de Darwin, así como de JS Mill, Bentham o Adam Smith

(Gutiérrez Sanchez & Jiménez Núñez, 1985). La Sociedad Fabiana, no escapó al momento histórico al que pertenece y, queda fuertemente influenciada por J.S. Mill, el positivismo francés, la escuela historicista alemana y el marxismo (Mc Brian, 1966).

A esta Sociedad recién constituida se incorporan Shaw y su amigo Sidney Webb, junto a su mujer Beatrice, conformando un núcleo junto a otros autores como Graham Wallas o Sydney Oliver, que harán incrementar el peso de las ideas socialistas en la Sociedad Fabiana, comenzando a plantear unas nuevas bases tanto éticas como de funcionamiento en el liberalismo económico como respuestas a los problemas espirituales y físicos que acuciaban a la sociedad en ese momento (Stevenson, 1984).

El Socialismo Fabiano expresa su ideal de acción en 1887, cuando propone la utilización de cualquier herramienta (no violenta) que exista en el sistema, ya sean partidos políticos, instituciones, movimientos sociales etc para poder implantar reformas político administrativas que provoquen un cambio *gradual* en el estado liberal y transformarlo en un Estado de bienestar, para lo cual se hacía imprescindible, como paso intermedio, hacerse con la propiedad de los medios de producción. Para poder llevar a cabo todo lo anterior, se debía proceder a adoptar medidas concretas como la municipalización de servicios, reforma fiscal o nacionalización de sectores como la minería (Mc Brian, 1966). Formulan un cambio hacia una sociedad más igualitaria impulsado desde el interior del sistema capitalista utilizando elementos reformadores del sistema, la propaganda y la educación (Pimlott, 1988). En 1898, Sydney y Beatrice Webb finalizan una de sus obras más relevantes *La democracia industrial* (1897) donde se exigen una multitud de reformas que van desde la regulación de la jornada laboral hasta la reforma de las leyes de pobres, pasando por una elevación de los salarios. Todas estas ideas son incorporadas por los Fabianos bajo el lema *The National Minimum*.

Desde finales de la década de los 80 hasta 1918 existió un fuerte debate sobre la mejor táctica para poder alcanzar el éxito en sus reivindicaciones. Una vez conocían su objetivo, las medidas a adoptar y las herramientas a través de las cuales conseguirlo, lo único que faltaba por aclarar era qué estrategia seguir para que las herramientas trabajaran a su favor. Se pueden situar 2 fases, una primera fase que podemos denominar de “impregnación” que se encuentra imbuida en la idea de la *permeation*, donde lo importante era que la sociedad, sin ser plenamente conscientes de ello, fuesen aceptando y obrando en consecuencia con ciertas ideas eliminando la etiqueta de “socialista”. Para ello, se actuaría como elementos de convencimiento de parlamentarios, consejeros, comisiones y cualquier otra institución, presentando sus propuestas y haciendo que pudiesen ser aprobadas con independencia del color político de la persona a la que se dirigían. Se trataba por tanto de un colosal trabajo de persuasión hacia las posiciones fabianas, pero eliminando posibles etiquetas que les redujera sus posibilidades de éxito. Lo principal era el convencimiento de que las medidas a adoptar eran las idóneas y necesarias con independencia de la opinión política que tuviese cada sujeto. Es destacable, con respecto a la municipalización de servicios, como el planteamiento y propuestas que realizan los Fabianos son muy similares a las propuestas que realizaban los reformadores liberal-radicales o incluso los conservadores, así Sidney Webb destacaba que su propósito era centrarse en los puntos en común para apelar al apoyo del resto de corrientes políticas en pro del beneficio social (Mc Brian, 1966). Sin embargo, con el paso de los años, se fue incrementando la opinión de la necesidad de crear un



partido político donde poder depositar, a través de un programa político, las medidas que consideraban necesarias para llevar a cabo una verdadera transformación social. Así en 1893 Bernard Shaw estima oportuno crear un partido laboralista, que surgirá después del intento sin éxito de crear, en 1887 por otros Fabianos, la liga parlamentaria Fabiana (Magaldi Mendaña, 2010).

A partir de la creación del Partido Laboralista Británico en 1906, la colaboración entre la Sociedad Fabiana y este partido es inseparable pero no exclusiva. Los Fabianos continuarán durante algunos años intentando influenciar al resto de partidos. Sin embargo, a partir de 1919, se decide apoyar exclusivamente al Partido Laboralista Británico y enterrar definitivamente la anterior táctica de *permeation* en los partidos políticos, aunque seguiría existiendo esta posibilidad para el resto de movimientos sociales, los cuales podrían ser “guiados” por los fabianos para conseguir sus objetivos (Mc Brian, 1966).

Uno de los elementos clave para los fabianos era conseguir una municipalización de servicios, estos servicios eran muy extensos e iban desde la limpieza e higiene urbana hasta el reparto de leche o la construcción de vivienda para obreros. Se considera que el termino socialismo municipal es acuñado por la Sociedad Fabiana aunque, en realidad, existían grandes diferencias interpretativas de este término que iba desde una propuesta de modificación de las condiciones de vida y la evolución de sistema liberal, hasta una táctica a través de la cual se utilizase el marco municipal como elemento previo a una posterior transformación económico-política de carácter radical y más amplia (Magaldi Mendaña, 2010).

Los fabianos observaban el capitalismo como una parte de la evolución del sistema social, político y económico que, de forma inevitable, tendía a su transformación debido a la multitud de fallos que contenía. De esta forma entendían que existe una tendencia al monopolio que daba lugar a un reparto desigual de la riqueza, generando ingentes ingresos a unos pocos a costa de la reducción de los ingresos de la mayoría de la población. El propio sistema capitalista creaba grandes monopolios que, debido a la tendencia a separar gestión y propiedad, afectaba gravemente al interés público (Clarke, 1985). Todo ello, pensaban los fabianos, facilitaba que se pudiese sustituir estas empresas monopolísticas por empresas públicas que se gestionasen controladas por el parlamento, ya que la gestión de las empresas públicas sería igual (el gestor pasaría a estar remunerado de forma pública en vez de forma privada). Sin embargo, eran firmes defensores de la eficiencia de las empresas públicas con una gestión similar a las empresas privadas, a excepción de los beneficios que se podría otorgar a los trabajadores al ahorrar los costes que suponía la competencia, los intermediarios o los intereses y las rentas (Ramos Gorostiza & Rosado Cubero, 2015). Por último, observaban que era necesario una coordinación de las decisiones productivas, y esto se facilitaría, en gran medida, a través de la propiedad pública de industrias y servicios ya que, para los fabianos, las decisiones que se tomaban bajo la libre competencia capitalista eran decisiones descoordinadas que se adoptaban con una información muy limitada. Esto producía alteraciones en la producción con duplicación de plantas o desperdicio de recursos productivos por infrautilización o como consecuencia de la intervención de intermediarios (Thompson, 1994).

En este punto, y teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta el momento, se debe remarcar que existe una diferencia entre el movimiento municipalizador y el socialismo municipal. Si bien es cierto que la Sociedad Fabiana se centró, como uno de los elementos claves a alcanzar, en la municipalización de servicios, esta municipalización ya era conocida en Inglaterra puesto que procedía de un debate anterior ya mencionado en los epígrafes tratados hasta ahora.

La Sociedad Fabiana produjo multitud de obras e informes, muy relevantes e influyentes en la época como el *Fabian Municipal Programme* en 1891, el *Minority report* del matrimonio Webb, o el manifiesto *The Gas and Water Socialism* publicado en 1896. Además de ser los primeros en proponer, en la segunda internacional, la necesidad de la nacionalización y municipalización de la industria en *Some facts and considerations about municipal socialism*. Todo ello fue utilizado para generar un marco de análisis y una formulación teórica que avalase el movimiento municipalizador (García de Enterría, 1955), movimiento que ya procedía con anterioridad del intento de adoptar soluciones prácticas y rápidas a los problemas que surgían como consecuencia de la revolución industrial y de las tensiones concesionarios-consumidores en los contratos de los servicios municipales.

Por otra parte lo que también ocurrió, fue el aprovechamiento del movimiento municipalizador por corrientes políticas socialistas, anarquistas etc como un camino de transformación social y posibilitador de alcanzar, estableciendo unas bases previas de posesión de los medios de producción local, una superación del capitalismo.

Lo anterior, será relevante porque ocasionará una divergencia entre el movimiento municipalizador inglés o alemán y el movimiento municipalizador que acontecerá en países como Italia o Francia. En Inglaterra o Alemania el movimiento municipalizador será discutido inicialmente como una posibilidad de adoptar medidas puntuales que solucionen fallos de mercado, mientras que en países como Francia o Italia estará más vinculado a propuestas realizadas por partidos socialistas como medio de transformación social (Magaldi Mendaña, 2010).

Los fabianos pensaron que, a través de un programa de mínimos, y una vez se consolidasen las propuestas iniciales de municipalización de servicios públicos, sería uno de los primeros peldaños de una escalera con dirección a una ampliación de la propiedad pública. Sin embargo, y aunque inicialmente, debido al movimiento municipalizador que ya existía con anterioridad en Inglaterra y las opiniones favorables de corrientes políticas liberales o conservadores, existió un ánimo proclive a aceptar parte de las propuestas fabianas, no se transformó en posteriores ideas fabianas de ampliación de la propiedad e intervención pública. Aunque se llevó a cabo la tendencia municipalizadora en las ciudades inglesas, esto no quiere decir que no existiese una fuerte reacción para evitar esa oleada municipalizadora.

Tal como señala Magaldi (2010), tanto por influencia del movimiento antimunicipalizador como, sobre todo, por el abandono del apoyo del resto de movimientos políticos que no compartían con los fabianos la necesidad de una ampliación de la propiedad municipal, a partir de 1919, los fabianos se focalizaron en la nacionalización de servicios y abandonaron paulatinamente la importancia que habían otorgado hasta entonces a la municipalización de servicios.

## 2.5 Marx:

Aunque en la actualidad se suelen vincular las ideas de Marx con respecto a los servicios públicos con el concepto de *Salario diferido, indirecto o social* (conjunto de beneficios que obtiene la clase trabajadora, a parte del pago principal por su trabajo), se debe remarcar que Marx nunca hizo referencia a este concepto. Sin embargo, de su análisis del capitalismo y de las contestaciones y aportaciones que realizó a lo largo de su vida, tanto a otros autores como a iniciativas políticas, podemos entender las contribuciones que realizó Marx en la evolución de los servicios públicos. El salario, según las interpretaciones marxistas, tiene cuatro componentes, el *salario directo* como la parte que se retribuye al trabajador por el esfuerzo y el tiempo que invierte en las funciones de su trabajo y, que es remunerado en el tiempo y forma establecido al finalizar la jornada de trabajo. El *salario indirecto* son las prestaciones de servicios públicos provistas por el sector público y sufragadas por impuestos, una parte de estos impuestos recaen sobre la remuneración obtenida como salario directo. Por último, *el salario diferido* es la remuneración que recibe el trabajador cuando no presta servicios laborales, corre a cargo de las cotizaciones sociales y, en parte, lo adelanta el trabajador todos los meses, creando un ahorro para ser recibido cuando no pueda prestar servicio, y por último, *el salario histórico* elemento introducido por Marx que delimita el salario debido a elementos morales o históricos que afectan a las necesidades de la fuerza de trabajo dependiendo del grado de civilización alcanzado (Casanova, 2007) (Dognin, 2004) (Gill, 2002).

Cuando Marx desarrolla su obra magna *El capital* (1867), observa multitud de factores que afectan al estadio actual de la fase capitalista, a las relaciones de producción, o a la propia evolución de las sociedades. Todo ello no puede ser abarcado en la presente tesis, sin embargo, es relevante mencionar que del análisis que realiza Marx se sustrae la idea de propiedad de los medios de producción como uno de los elementos destacados en las relaciones de producción y en la evolución de las sociedades. Esto, junto con multitud de factores como la teoría de las crisis cíclicas, el capitalismo como fase histórica a superar etc tuvo una gran influencia posterior en cuestiones como la municipalización o la estatalización de servicios públicos como vía para ampliar la propiedad colectiva de los medios de producción y caminar hacia la superación del capitalismo.

Ferdinand Lassalle entendía la existencia de las sociedades como un conjunto de individuos sometidos a unas acciones que escapan a su control y, como consecuencia de este hecho, era imprescindible la intervención del Estado para que procediese a la producción y distribución de los bienes económicos favoreciendo la mejora del bienestar social. Se mostró proclive a la defensa de Bismarck y el desarrollo del estado Bismarckiano. Ese hecho, junto con la defensa de otros postulados como el papel de los terratenientes, lo enfrentó a Marx (Mehring, 1936) (Feuchtwanger, 2001) (Bernstein, 1893).

La explicación anterior ayuda a entender que Marx en su obra *Crítica del programa de Gotha* (1875) desarrollara el punto del programa donde el Partido Obrero Alemán exige una educación popular general a cargo del Estado. En este desarrollo tacha la propuesta de lassallista puesto que incurre en la creencia de que el Estado capitalista debe ser el educador del pueblo. Para Marx, el pueblo es el que debe transformar con su conocimiento las instituciones del Estado. A pesar de lo anterior, Marx sí reconoce la

posibilidad de desarrollar todo un sistema estatal de control de los servicios de educación que -no citado expresamente por Marx- deberían ser realizados por la propia comunidad. Esta idea puede entenderse mejor cuando se recurre a *Los elementos fundamentales para la crítica de la economía política* (Marx, Scaron, Aricó, & Murmis, 1857-1858), donde Marx expone que el grado en que la entidad comunitaria se constituye bajo la forma del capital se puede calcular a través del número de trabajos públicos que son transmitidos por el Estado a los entes privados. Para alcanzar este punto, se debe transitar una etapa anterior a través de la cual los capitales cargan sobre el estado la producción de bienes que pasarán a ser colectivos cuando en realidad se trata de bienes que afectan a las condiciones particulares de producción de uno o varios capitales (Gill, 2002).

Además, Marx sostiene que la universalidad de los servicios sufragando los gastos vía hacienda pública beneficia a todas las clases sociales, pero, sobre todo, a las clases altas. Por ejemplo, la justicia gratuita en lo civil donde, para Marx, la mayoría de los pleitos hace referencia a cuestiones patrimoniales que afectan a las clases altas de la sociedad. Por tanto, Marx observa que debe existir una diferencia en los servicios públicos según puedan afectar mayoritariamente a unas u otras clases sociales (Marx & Engels, 1875, pág. 32).

Por otra parte, Marx critica la propuesta sobre el reparto equitativo de los frutos del trabajo. Al arremeter contra Lassalle, Marx expone que en una futura sociedad comunista los trabajadores se repartirán el fruto entero del trabajo, pero se debe tener en cuenta que todos deberán aportar para mantener los gastos destinados a satisfacer necesidades colectivas como, por ejemplo, instituciones sanitarias o escuelas, matizando que esta parte tenderá a aumentar a medida que la sociedad se desarrolle y surjan nuevas necesidades. Por tanto, la aportación que realiza cada trabajador tenderá a verse incrementada pero, al mismo tiempo podrá acceder a mayores servicios (Marx & Engels, 1875, pág. 14).

Por todo lo anterior Marx observa que en el capitalismo los servicios que se desarrollan tienden a ser soportes para el desenvolvimiento del capital y su fructificación. Los capitales vuelcan muchas de sus necesidades como si fuesen generales para que el Estado las asuma como propias. Por este hecho se debe vigilar qué servicios públicos realmente afectan a la clase obrera y cuáles resultan en un rédito para los capitalistas. Además, Marx plantea que una vez superada la dicotomía capital-trabajo, todos los individuos de la sociedad tienen que aportar una parte de su trabajo para el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos que serán a su vez elegidos y desarrollados por la propia sociedad.

## 2.6 El anarquismo:

Siguiendo la definición ofrecida por el propio Piotr Kropotkin para la *Enciclopedia Británica* (González Cuevas & Martínez Arancón, 2010, págs. 325-326) “*Anarquismo es el nombre que se da a un principio o teoría de la vida y la conducta que concibe una sociedad sin gobierno, en que se obtiene la armonía, no por el sometimiento a la ley [...] sino por acuerdos libres establecidos entre los diversos grupos, territoriales y profesionales, libremente constituidos para la producción y el consumo, y para la satisfacción de la infinita variedad de necesidades y aspiraciones de un ser civilizado. En una sociedad desarrollada sobre estas directrices, las asociaciones voluntarias que*

*han empezado ya a abarcar todos los campos de la actividad humana adquirirían una extensión aun mayor hasta el punto de sustituir al Estado en todas sus funciones. Representarían una red entrelazada, compuesta de una infinita variedad de grupos y de federaciones de todos los tamaños y grados, locales, regionales, nacionales e internacionales, temporales o más o menos permanentes, para todos los objetivos posibles: producción, consumo e intercambio, comunicaciones, servicios sanitarios, educación, protección mutua, defensa del territorio, etc; [...] Además, tal sociedad no se pretendía inmutable. Por el contrario, como sucede en todo el conjunto de la vida orgánica, derivaríase la armonía de un ajuste y reajuste perpetuo y variable del equilibrio de la multitud de fuerzas e influencias, y este ajuste se obtendría, dicho brevemente, si ninguna fuerza gozase de la protección especial del Estado”.*

Las ideas anarquistas entran en conflicto tanto con las alternativas que optan por un cambio progresivo en las sociedades capitalistas, como con las fórmulas marxistas y su visión de la dictadura como opción revolucionaria y paso previo a opciones libertarias. Los dos máximos exponentes del anarquismo, que idearon fórmulas de provisión de bienes y servicios públicos, fueron Pierre-Joseph Proudhon y Piotr Kropotkin.

Proudhon tuvo gran influencia en la observación del concepto de libertad en los modelos que se proponían desde ideales de izquierdas. Aunque existieron multitud de obras influyentes como *¿Qué es la propiedad?* (1840) o *La creación del orden en la humanidad* (1843) sin embargo, a efectos del presente estudio, resulta de gran relevancia la publicación en 1863 de *El principio federativo*.

El pensamiento de Proudhon con respecto al ser humano sitúa a éste en una doble dimensión. La dimensión social es la igualdad con el resto de seres humanos y, por tanto, seres sociales. Al mismo tiempo, todo ser humano es único por lo que estamos ante la dimensión individual. Por todo lo anterior, Proudhon considera que los postulados liberales exacerban el egoísmo del ser humano, mientras que los postulados marxistas eliminan la autenticidad individual de cada ser transformándose en una colectividad indiferenciable (González Cuevas & Martínez Arancón, 2010).

Los pilares del planteamiento de Proudhon sobre el ser humano, el poder y las entidades supraindividuales, hace que opte por una organización social basada en el mutualismo estableciéndose unos mismos derechos y deberes a cada individuo a través de las ventajas mutuas. Las distintas mutualidades se agruparían formando federaciones. El federalismo estaría organizado para superar al Estado y la administración, ya que existirían fuertes implicaciones colectivas por parte de los individuos que conforman las mutualidades, pasando dichos individuos a proveer los bienes y servicios necesarios en la sociedad (que la propia sociedad según avance el tiempo entiendan como necesarios para ellos mismos). Por todo lo anterior, es necesario la independencia y unidad de los trabajadores, de las industrias y de los municipios, para que puedan asociarse y garantizarse mutuamente la provisión de los servicios que acuerden. Esto implicaría la desaparición del trabajo asalariado en sustitución del trabajo asociado, dando lugar a la eliminación de la necesidad de intervención estatal.

Esta organización tiene como base una relación contractual (contrato federativo) voluntaria que se puede modificar por la voluntad de las partes y reconoce el derecho de iniciativa de todos los componentes de la sociedad. Permite delimitar derechos y obligaciones de cada sujeto de forma individualizada y por tanto se entiende que es el pilar fundamental para construir un derecho social.



Proudhon, basado en la organización social expuesta anteriormente, va respondiendo a cada uno de los fallos de mercado donde es necesario que intervenga el estado para proveer bienes y servicios. El estado asume multitud de competencias que deben recaer sobre los propios individuos, ya que son éstos los que realizan la actividad de forma diaria, y así pone el ejemplo de las infraestructuras o los medios de transporte donde es necesario que inicialmente el Estado intervenga, pero, una vez exista la instalación de servicios, los individuos ya conocen todos los procesos necesarios para poder ejecutarlos con plena autonomía, sin intervención del Estado en la provisión de dicha actividad. Con respecto a la educación, vuelve a reiterar la necesidad de un esfuerzo organizacional desde el Estado, pero una vez superado este hecho la educación debe alejarse por completo del control estatal y pasar a manos de los trabajadores y del municipio (entendido como conjunto de mutualidades). Sobre la justicia ejemplifica cómo es una atribución del hombre que a través de diversos mecanismos ha tenido que ceder la justicia al monopolio estatal. Sobre la defensa nacional, argumenta que ésta debe estar en manos de milicias municipales en tiempos de paz y en tiempos de guerra se deberán coordinar a escala federal. De ningún modo deben estar constantemente movilizadas y monopolizadas por el Estado (Proudhon, 1863).

Kropotkin hace distintas aportaciones a la corriente anarquista formulando la economía autogestionada (Kropotkin, 1892), la tendencia a la degradación del Estado (Kropotkin, 1930), la necesidad de cooperación mutua como elemento esencial en el progreso de las sociedades (Kropotkin, 1902).

Para Kropotkin, el sistema económico ha evolucionado y no puede impedir la llegada del comunismo. Se observan dos tendencias dentro del municipio, por un lado, la conservación del comunismo parcial arcaico y, por otro lado, restablecer el principio comunista de a cada cual según sus necesidades. Estos conceptos son desarrollados tanto en *El apoyo mutuo* como en *La conquista del pan*. Kropotkin observa estas dos tendencias que van en contra del incremento del individualismo, estas tendencias las encuentra en los servicios públicos municipales o “instituciones municipales” (Oyón, 2014). Describe la tendencia de los municipios a constituirse como unidades de apoyo mutuo donde el consumo se socializa. Los servicios municipales siguen una tendencia de hacer “tarifas planas” para que cada individuo pueda consumir lo que necesite sin que suponga un límite la cantidad consumida (Kropotkin, 1892). Posteriormente, sobreviene la municipalización de los servicios que, para Kropotkin, se trata de un paso más en la constitución de servicios públicos autogestionados. Los únicos impedimentos que observa para que se pueda generar una autentica socialización del consumo son que las tarifas continúan siendo satisfechas a través del dinero y que no existe una participación directa de los individuos en la gestión de dichos servicios (Kropotkin, 1901).

Por último, se distinguen dos tipos de servicios públicos, en dependencia de la satisfacción del ocio que tengan para el individuo. Kropotkin asimilaba tiempo libre con ocio y establecía como objetivo del anarquismo la necesidad de llevar a cabo trabajos cada vez más cortos y variados, de tal forma que los trabajadores conquistasen el derecho a la libertad a través de la reducción de la jornada de trabajo. Por lo anterior, los servicios municipales que van dirigidos al disfrute del individuo durante su tiempo libre están situados en un plano superior, ya que no existe restricción en su acceso y disfrute (bibliotecas públicas, parques, monumentos, escuelas...), estableciendo cada individuo su propia cantidad requerida de ese servicio. Es a través de estos servicios municipales donde desemboca parte de los procesos revolucionarios que permitirá el disfrute individual del tiempo libre (Kropotkin, 1892).

## 2.7 Conclusiones:

El presente capítulo ha recorrido los hitos dentro del pensamiento económico que facilitaron llegar hasta la idea de municipalización de servicio. Los fallos de mercado centrados en la idea de monopolio natural constituyen uno de los pilares de esta evolución.

Se identifica como uno de los primeros autores en señalar la idea de monopolio a Aristóteles y aunque se observa y analizan los efectos del monopolio se profundiza en las características o la sistematización y clasificación de éstos. Esto se observa en la evolución de la idea de monopolio más dedicada a intentar evitar, a través de la prohibición, sus efectos sobre el colectivo.

Adam Smith aunque no lo señala como tal, sí destaca la existencia de una serie de circunstancias que posteriormente serán conocidas como monopolio natural. A pesar de lo anterior, no será hasta la llegada de Thomas Malthus cuando se aplique la etiqueta de monopolio natural y se señale la existencia de distintos monopolios. Sin embargo, la precisión que de este término estaba relacionada con los elementos naturales que caracterizaban al bien económico en cuestión. Se piensa en los monopolios como acontecimientos de carácter excepcionalísimo en un sistema de libre mercado. Con el aumento de las infraestructuras urbanas son los ingenieros franceses los que estudian los monopolios con ánimo de sacar conclusiones prácticas que puedan orientar las decisiones con respecto a los servicios públicos (o colectivos).

Será Mill quien termine identificando las características actuales del concepto monopolio natural propio proceso de producción de bienes o servicios en el cual, como consecuencia de diversos factores tecnológicos o de las barreras de entrada, la disposición de grandes cantidades de capital inicial hace que la competencia se reduzca a un número determinado de agentes y, por tanto, existe una alta tendencia a alcanzar un acuerdo entre ellos para eliminar la competencia.

A partir de este punto se va evolucionando en una doble perspectiva ya que, por una parte, existirá la tendencia al análisis del monopolio natural como un elemento sistémico con un grave perjuicio para los intereses generales (Mill, Chadwick o Ely), y, por otro lado, se identificará el monopolio como una alteración excepcional o un caso particular dentro del modelo de equilibrio general (Walras, Marshall o Edgeworth).

El concepto de monopolio natural y su evolución se entrelaza con el debate entre competencia e intervención. A pesar de que es un debate anterior al monopolio natural y prácticamente centra, junto con conceptos como justicia o poder, las ciencias sociales desde su origen, la competencia e intervención sobre los bienes económicos puede situarse en una doble perspectiva que nace al mismo tiempo en Francia y en Inglaterra. En Francia señalando que la competencia era entre los empresarios por obtener un contrato público y en Inglaterra señalando que la competencia correspondía a los empresarios que, de forma libre, disponían para los clientes distintos bienes o servicios y competían por atraerlos.

Aunque Adam Smith, en contraposición con los fisiócratas, sí observaba la necesidad de intervención por parte del Estado para la provisión de determinados bienes, lo hacía como explicación o mejora de la realidad que le rodeaba (por ejemplo impartir justicia, la

defensa o la imposición fiscal). Por otro lado la revolución industrial supone un cambio radical que afectará y ampliará el tipo de bienes donde se puede aceptar la intervención pública (educación, regulaciones laborales o asistencia a los pobres). Sin embargo, no vinculaba la intervención a la idea de monopolio natural, ya que la intervención que se había dado como consecuencia del monopolio, de forma histórica, había sido la prohibición del monopolio y quien lo pudiese ejercer. Por tanto, como no se concebía la idea de que una parte de los bienes económicos tendían al monopolio, las propuestas de intervención no se dirigían a subsanar esto.

Bentham señala el sentido francés de competencia y autores posteriores como Chadwick o Mill estarán influenciados por este hecho. A partir de la nueva concepción de Mill sobre el monopolio natural y los efectos de la revolución industrial, el debate de intervención y competencia se transforma en una decisión y explicación de cuál es el límite adecuado de intervención en un bien económico, la legitimación en la intervención y si ésta debía dirigirse a establecer un marco donde los agentes privados pudiesen competir o directamente asumir por entes públicos el bien o servicio en cuestión.

A partir de este momento autores como Chadwick o Mill se plantean la necesidad de que la provisión y gestión de determinados servicios municipales, como la limpieza viaria, deban ser realizados con una intervención pública.

Aunque en Inglaterra se aprueban leyes para regular los monopolios relacionados con infraestructuras y servicios urbanos, dirigidos a una mejora en la protección de los consumidores, limitaciones en la ejecución de los trabajos o sanciones y restricciones en los cobros que podían efectuar las empresas (waterworks act o gasworks act) en 1845 y 1847, los estudios sobre el higienismo y el efecto colectivo de la higiene pública se había iniciado en 1790 por Johann Peter, siendo éste uno de los autores en el que se basó Chadwick para emitir, en 1842, su influyente *sanitary report* que tendría efectos en la aprobación de la intervención pública para la mejora de las infraestructuras urbanas inglesas. A pesar de lo anterior, el término municipalización no hace aparición hasta la creación de la sociedad Fabiana, fundada en 1884, y donde uno de sus más ilustres miembros, Sidney Webb durante la celebración de la II internacional, en 1896, declara la necesidad de municipalizar los servicios como paso previo al socialismo.

Si nos fijamos en la evolución de los acontecimientos, debemos destacar que ya en 1861 se había aprobado en Francia una ley que permitía que los bienes económicos, bajo determinadas circunstancias, fuesen provistos y ejecutados por entes públicos. Aunque para que se dé una municipalización de servicios habrá que esperar hasta 1874 cuando el alcalde del partido liberal inglés procede a la municipalización de servicios en Birmingham. Este hecho será el inicio de una oleada de municipalizaciones en toda Inglaterra.

En respuesta a la primera pregunta planteada, la municipalización es consecuencia de unos hechos que son, de una parte, los efectos de la revolución industrial (falta de infraestructuras, hacinamiento de la población, incremento de la conflictividad social, intereses de los capitales industriales en acceder a servicios necesarios para la producción etc), y, de otra parte, la existencia e identificación de las tendencias monopolísticas en algunos bienes económicos (por ejemplo el caso de los ferrocarriles franceses e ingleses). La aparición de la municipalización en Inglaterra se debe, como factor añadido, a su



idiosincrasia político-administrativa, que facilitó, al contrario que en Europa continental, la existencia de bienes y servicios provistos y ejecutados por entes públicos. Estos factores explican que la oleada de municipalizaciones en Inglaterra fuese iniciada por una opción política inicialmente en contra de la intervención pública. En realidad, se trataba de encontrar una solución a los graves problemas sociales que se estaban produciendo. Si a este hecho se le añade la existencia de unos bienes económicos donde se ha observado la tendencia al monopolio y un marco político administrativo abierto, se hacía más fácil tomar la iniciativa de la municipalización.

Se ha señalado la existencia de un patrón de cuatro fases históricas hasta alcanzar la municipalización de servicios, estas fases son (a) aumento de las quejas y los conflictos entre consumidores y empresas privadas que realizan la provisión y ejecución de los servicios, (b) incremento de acciones de tendencias monopolísticas por parte de los obligados del servicios, esto producía un incremento de los conflictos con los consumidores y con las administraciones públicas, (c) regulación de los monopolios a través de marcos jurídicos que organizaban la competencia entre los distintos entes privados y (d) municipalización de servicios.

Lo anterior no quiere decir que surgiese la municipalización de forma homogénea en todos los lugares. En realidad, la aparición de las ideas de autores como Proudhon, Marx o Kropotkin influenciaron enormemente al movimiento municipalizador, dividiéndolo en dos: por una parte la primera ola municipalizadora inglesa que tenía como objetivo intentar dar una solución inmediata a los problemas que existían y, la segunda ola municipalizadora con influencia de la sociedad Fabiana, que tiene como objetivo incrementar el peso de la propiedad pública de los medios de producción. Por otra parte, en Europa continental, la influencia de los autores mencionados anteriormente se dejó notar en un movimiento municipalizador con un objetivo transformador del sistema capitalista.

Finalmente, a partir de 1919 el apoyo exclusivo de la sociedad Fabiana al partido laborista junto con la creciente oposición a las propuestas municipalistas, hacen que el interés se oriente hacia la nacionalización de servicios y el municipalismo reduzca su importancia.

Por todo lo anterior, podemos observar que la idea de municipalización surge como una solución a los problemas que se estaban produciendo como consecuencia de la revolución industrial y del comportamiento de los obligados privados que, al encontrarse actuando en monopolios naturales, tendían a llevar a cabo actos que incrementaban la conflictividad con los usuarios y las administraciones públicas. Sin embargo, también resulto relevante, aunque en menor medida, la experiencia previa del análisis de los monopolios en el desarrollo de infraestructuras como los ferrocarriles franceses. El efecto teórico fue mucho más intenso en la segunda ola municipalizadora en Inglaterra y en el movimiento municipalizador de Europa continental que, aunque intentaba solventar problemas similares a los ocurridos en Inglaterra, tenía una mayor variedad de objetivos finales.

Con respecto a la segunda pregunta planteada, el impacto de Chadwick y el higienismo británico en los servicios públicos básicos y el movimiento municipalista, la respuesta que se puede dar es doble. Por una parte la relevancia de Chadwick en el movimiento higienista británico es de enorme trascendencia y, aunque en menor grado, también fue

relevante en la intervención pública para la mejora de las infraestructuras urbanas. Sin embargo el grado de impacto en los servicios públicos básicos y el municipalismo europeos es menor y, por el contrario, las propuestas que realiza de intervención pública sí han supuesto un verdadero impacto en países europeos entre los que destaca España.

Debido a la crisis provocada por una epidemia de cólera en 1832, entre otros motivos, Chadwick llega al terreno del higienismo urbano. Concluye que la acumulación de residuos, la falta de infraestructuras urbanas adecuadas y el hacinamiento estaban relacionados con las enfermedades y la indigencia. En 1842 emite el *Sanitary Report* que consigue un amplio apoyo entre las clases más altas de la sociedad, el gobierno o los industriales ingleses. En 1843 se crea la Health of Towns Commission y se emiten dos informes que dictaminan la necesidad de gestionar y ejecutar obras de mejora de las infraestructuras urbanas con cargo a las autoridades locales. Finalmente, en 1848, se aprueba la Ley de salud pública británica que establece la intervención municipal para ejecutar las obras que mejoren la salud pública. Por todo lo anterior podemos afirmar que Chadwick resultó de extraordinaria relevancia en el movimiento higienista británico y, aunque en menor medida, resultó trascendente en la intervención municipal de los servicios básicos.

Por otra parte, Chadwick llamó la atención de dos de las figuras más relevantes de la época como eran Bentham (de quien terminaría siendo secretario) y John Stuart Mill (con quien compartiría una profunda amistad y le remitía sus publicaciones para su valoración y corrección).

Chadwick, influenciado por Bentham y posiblemente, por la propuesta que se realizó entre 1837 – 1838 en un informe sobre los ferrocarriles en Inglaterra al que Chadwick tuvo acceso, propone en 1859 un sistema de competencia por el área (*Competition for the field*) en vez de la competencia dentro del área (*Competition within the field*). De tal forma que los empresarios compitan por la gestión de un servicio de forma monopolística, dentro de un marco regulatorio dado por la administración pública y con inspecciones realizadas por ésta. Chadwick defiende que, a pesar de que el monopolio natural no ha desaparecido, la intervención de un ente público se realiza para eliminar las consecuencias más nefastas del monopolio natural forzando a las empresas a competir por los contratos públicos.

El inicio del *municipalismo industrial* en Inglaterra influye a países de Europa continental, desarrollando lo que se denominó *municipalización de servicios públicos*. Sin embargo, como se ha comprobado en la pregunta anterior, los objetivos del movimiento municipalizador europeo fueron distintos y, a su vez, al igual que en Inglaterra, las primeras municipalizaciones de servicios surgidas en Francia o en Italia se producen con anterioridad a la llegada desde Inglaterra al continente de las teorías y análisis que se estaban dando lugar.

El *Report on Municipal Trading*, informe emitido por el Parlamento Inglés en 1900, con gran influencia en el proceso de *municipalización de servicios* europeo, e introducido en España por Gascón y Marín en 1904 a través de la obra *Municipalización de servicios*, repasa las ventajas e inconvenientes encontrados en el proceso de industrialismo inglés. Por otra parte, la otra obra que tuvo una inmensa influencia en la municipalización de servicios en Europa es la *Municipalizzazione di pubblici servizi* (Montemartini, 1909), publicada en 1902, donde teoriza la municipalización de los servicios desde una doble

perspectiva política y económica y que terminaría con la aprobación en 1903 de la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* que, a su vez, tendrá una gran influencia en los debates económicos y legislativos de países como España o Francia.

Por todo lo anterior, podemos concluir que las ideas de Chadwick tuvieron una gran influencia en Inglaterra con respecto al movimiento higienista y, en menor medida, con la intervención municipal en los servicios públicos. Sin embargo, en Europa continental la diferencia con la estructura municipal político administrativa, junto con los procesos de municipalización que contenían objetivos de transformación del sistema a nivel político, social y económico, no tuvieron mucho impacto, siendo mucho más relevantes las ideas aportadas por países como Italia.

La idea de Chadwick sobre la competencia por el área, aparentemente olvidada durante décadas y sin mucho impacto en la época, fue recuperada a partir de la década de 1960, como se desarrollará en el siguiente capítulo, vinculado con el cambio de perspectiva en el estudio de los bienes públicos. Finalmente, la propuesta de regulación de un marco de competencia en subasta por hacerse con un servicio público por parte de adjudicatarias privadas ha sido y es uno de los mecanismos más utilizados en Europa en la actualidad. Esto no pretende transmitir la idea de que la cesión de derechos públicos a través del sistema de subasta fuese ideado por Chadwick, ya que desde muy temprano han existido en la historia mecanismos de subasta utilizados para otorgar a sujetos privados la potestad sobre un determinado bien económico. Prueba de lo anterior se sitúa en las continuas subastas que se realizaban para la limpieza de los cuarteles que conformaban Madrid.

Chadwick lo que aporta es la idea de orientar la competencia de los sujetos privados para poder eliminar o delimitar las inadecuadas consecuencias del monopolio natural. De esta forma, para Chadwick el proceso de subasta por si solo no conseguía este propósito, sino que se debía desarrollar todo un conjunto de regulaciones dirigidas a crear un marco de competencia de los agentes económicos privados entre ellos para el control del bien económico subastado. Al contrario de lo que ocurría en la limpieza viaria de Madrid en sus inicios donde la única clave se conformaba a través del precio final del servicio. Paulatinamente fue desarrollándose de forma automática la exigencia en los pliegos de condiciones de elementos vinculados con el control del servicio o de los medios materiales o humanos empleados para ellos. Sin embargo, el planteamiento de Chadwick y el posterior desarrollo de la teoría de la subasta a partir de los años 50, comenzó a influir en las subastas de la limpieza que se realizarían con el comienzo de la privatización del servicio en la capital. En la actualidad, los objetivos establecidos en el pliego de condiciones del Contrato Integral 5 están relacionados con la calidad del servicio y, aunque la oferta económica es relevante, las mejoras aportadas por las contratistas durante el proceso de subasta y, el control de calidad posterior, tiene como objetivo esencial la propuesta de Chadwick, crear un marco de competencia entre los contratistas privados para reducir o eliminar los fallos de mercado.

3. HISTORIA DEL PENSAMIENTO  
ECONÓMICO Y SERVICIOS  
PÚBLICOS: DEL MONOPOLIO  
NATURAL A LA PRIVATIZACIÓN DE  
SERVICIOS. BIENES PRIVADOS Y  
PÚBLICOS – (RE)PRIVATIZACIÓN -  
¿(RE)MUNICIPALIZACIÓN?



### **3.1 Introducción:**

El significado de los servicios públicos y el sentir hacia éstos ha ido transformándose con el tiempo. Desde la historia sobre el monopolio y sus consecuencias que narra Aristóteles hasta la municipalización de servicios públicos, se encuentra la evolución del análisis y descubrimiento del monopolio natural ya que algunos bienes económicos no se comportaban como cabía esperar cuando se sometían a las leyes del libre mercado. Adam Smith vislumbra este hecho pero el que finalmente aplica el término monopolio natural al concepto actual de dicho término es J.S.Mill.

En relación con el comportamiento del mercado ante el monopolio natural, el debate clásico entre intervención y competencia se orienta para intentar dar una solución a los sucesos que se estaban dando, sobre todo en Inglaterra, como consecuencia de la necesidad de extensión de infraestructura y servicios públicos básicos.

Aunque finalmente el pensamiento económico es parte de la base en las acciones municipalizadoras que se adoptan, en realidad el aparato teórico que desarrolla el movimiento municipalizador es posterior a la primera ola municipalizadora inglesa.

La segunda ola municipalizadora, donde interviene la Sociedad Fabiana (creada una década después de la primera municipalización de servicios básicos realizada en Birmingham), tiene como inicio de su decadencia el comienzo de la década de 1920 con el incremento de las ideas estatalizadoras en detrimento del movimiento municipalizador.

Por otra parte, la determinación y clasificación de los bienes económicos no ha sido pacífica a lo largo de la historia del pensamiento económico. Y, aunque siempre han sido objeto de estudio, tradicionalmente se han observado en términos de justicia o conveniencia de su producción pública o privada y, junto a estas consideraciones se desarrollaron las primeras ideas del comportamiento de los sujetos frente a acciones colectivas. Sin embargo, todo esto cambia a partir del periodo de entreguerras cuando la perspectiva de estudio pasa a ser la optimización de los intereses colectivos. Esto abrirá un profundo debate que llegará hasta nuestros días y que, a su vez, influirá en los procesos de privatización de servicios públicos.

Los elementos señalados anteriormente se delimitan y, a través de un razonamiento inductivo, se señalan como pilares de los servicios públicos básicos la relación siguiente: competencia-intervención y monopolio natural (desarrollados en el capítulo anterior), bienes públicos, comunes, acción colectiva y externalidades. A su vez estos pilares crearán la dicotomía entre municipalización-reprivatización, y actuaciones posteriores de remunicipalización.

Por tanto, el presente capítulo recorrerá los hitos en el pensamiento económico sobre el los bienes públicos, privados o comunes, la acción colectiva y la privatización de servicios. Excedería los límites de la presente tesis la intención de estudiar con profundidad cada uno de los elementos y por tanto, las preguntas delimitadas para su estudio en el presente capítulo son:

1. En qué grado la realidad iba marcando los debates y respuestas teóricas o si, por el contrario, la teoría transformaba la realidad que desemboca en movimientos privatizadores.
2. Vinculación entre la evolución teórica de los bienes económicos desde una perspectiva de historia del pensamiento y las fases privatización - remunicipalización.

### **3.2 Bienes públicos, privados, comunes y acción colectiva: concepto y evolución:**

En la actualidad el interés sobre el estudio de los bienes comunes se ha visto incrementado, en parte, gracias al trabajo desarrollado por Elinor Ostrom galardonada con un premio Nobel basado en más de tres décadas dedicadas al estudio de los recursos compartidos y la gobernanza económica, con el foco puesto en la posibilidad de desarrollar los servicios públicos por parte de los propios ciudadanos superando la dicotomía estado-mercado (Delgado Riaño, 2015).

Elinor Ostrom desarrolla los bienes comunes dentro de las teorías de la elección pública moderna nacida en 1948 de la mano de autores como Duncan Black y la Teoría de los Comités y las Elecciones, donde la economía es una herramienta para el análisis de problemas clásicos de la ciencia política con el foco puesto en el estudio de las decisiones públicas de los agentes políticos. Sin embargo, antes de alcanzar este punto, las distintas clasificaciones y caracterizaciones de bienes económicos han sufrido una evolución a lo largo de la historia del pensamiento económico. Evolución que afectaría a su vez a la consideración sobre los servicios públicos y las medidas adoptadas tanto para su provisión como para su gestión por parte de los entes públicos.

Existe amplia literatura dedicada al concepto de bien público incluyendo artículos especializados en la definición del bien público o en su estudio, como son (Sandmo, 1987), (Cornes & Sandler, 1994), (Hindriks & Myles, 2006) o (Gruber, 2011). En esta tesis vamos a realizar un recorrido a través del concepto de bien público, bien privado y su vinculación con los bienes públicos locales, así como la idea de polizón como intrínseca a los bienes públicos.

Aunque sin establecer la etiqueta actual de bien público, podemos señalar a Adam Smith como uno de los primeros autores en definir con gran precisión la esencia de la idea de bien público que será largamente desarrollada con posterioridad (Donahue, 1989, pág. 36). En *La riqueza de las naciones*, Adam Smith señala que el Estado debe afrontar la ejecución y mantenimiento de ciertas obras ya que tienen un beneficio superior a cualquier coste que sea capaz de afrontar un único individuo y, sin embargo, el beneficio irá a parar al conjunto de la sociedad (Smith, 1776, pág. 685).

Siguiendo el estudio realizado por Keith L. Dougherty (2003) el análisis de los bienes económicos se lleva a cabo, en una primera etapa, desde la perspectiva de qué tipo de bienes deben ser generados desde la esfera privada y qué tipo de bienes deben ser



producidos desde el ámbito público. Como consecuencia inmediata a este estudio, surgen los primeros análisis del problema del polizón. Así, uno de los primeros autores en tratar el tema del polizón, David Hume, argumentaba que los personas tienen preferencia de acción por sus propios intereses y pasiones. De esta forma, para Hume el ser humano realizara esfuerzos en beneficio del colectivo cuando existe un interés propio en llevarlos a cabo, cuando existe una certidumbre en el pensamiento del resto de sujetos al respecto y cuando es fácil poder comprobar el cumplimiento de la acción a realizar por cada parte (Hume, 1740).

De lo anterior se interpreta que Hume hace referencia a la problemática de alcanzar un acuerdo entre individuos cuando se trata de grupos de gran tamaño, además de que el individuo no procede a la ejecución de la acción cuando estima que el resto no va a cumplir su parte. El individuo responde a una interacción con el resto de sujetos y a unas expectativas que cruzan información entre su propio beneficio y el cumplimiento de obligaciones cuando el resto de individuos también las cumplan. Por lo anterior, Hume defiende que los bienes públicos, por lo general, necesitan ser forzados a su realización, puesto que en sociedades de gran tamaño es muy difícil que el individuo pueda observar el cumplimiento por parte del resto de sujetos. Por tanto, el individuo descansa su certidumbre en que un ente supraindividual forzará al resto de individuos a cumplir su parte de la acción.

James Madison, en 1780, lleva a cabo un estudio sobre el comportamiento de los distintos estados que conforman Estados Unidos de Norte América, partiendo de la base de que el comportamiento de un estado con respecto a los demás será similar al que tiene un individuo con respecto al colectivo. El sistema que se analiza es la reclamación por parte de la federación de aportaciones de los estados para poder producir bienes de carácter nacional (por ejemplo el ejército). Madison observa, siguiendo la estela marcada por Hume, que la aportación de los individuos (los estados) se manifiesta siempre que tengan certidumbre de que el resto también cumplirá con la aportación correspondiente. Por tanto, para Madison el problema del polizón es un problema sobre una decisión que se adopta de conformidad con el comportamiento del resto de agentes. Alexander Hamilton, coetáneo de Madison y Secretario del Tesoro de EEUU, observa que efectivamente es importante la percepción de cada estado sobre el cumplimiento del acuerdo por parte del resto de estados. Esto era relevante pero no suficiente para definir el comportamiento final de cada Estado, así, cada Estado tenía incentivos propios que respondían a la idiosincrasia propia de cada uno y, a su vez, todos los Estados tenían como interés aportar lo menos posible al conjunto y que su parte fuese aportada por el resto de Estados (Bailyn, 1993). A pesar de lo anterior, ambos autores observan la existencia de incentivos positivos y negativos que mueven la voluntad inicial de cada Estado y, por tanto, plantea uno de los problemas de los entes públicos supraestatales que es decidir los castigos y las recompensas de forma proporcional e individualizada a la acción de cada sujeto que cumple o incumple un acuerdo común que afecta al colectivo.

El problema de las acciones colectivas se irá desarrollando a lo largo del presente capítulo. Éste está íntimamente relacionado con la limpieza viaria puesto que en la etapa inicial de Madrid la limpieza era llevada a cabo por los propios vecinos ya que cada uno era responsable de mantener en adecuado ornato su área de residencia. Sin embargo, pronto aparecieron los primeros problemas ya que, a pesar de existir sanciones por incumplimiento, éstas eran demasiado genéricas (por ejemplo prohibido arrojar desperdicios desde las casas) y no existía recompensa por llevar a cabo la acción protegida/correcta (se optaba por la delación), por tanto los sujetos, ante la falta de



certidumbre en el cumplimiento del resto de los vecinos en lo convenido, solía tender al incumplimiento. La situación de la limpieza en Madrid empeoró y se optó por la contratación por parte de la Administración Pública de obligados a la limpieza.

John Stuart Mill describe los bienes colectivos siguiendo la estela de los economistas de la época. Se trata, por tanto, de una de las excepciones al principio general de no intervención pública establecida por Mill. En realidad, los servicios públicos serán todas las actividades cuya producción por parte de agentes privados no es beneficiosa o no existe nadie interesado en llevarlo a cabo por lo que la intervención queda justificada porque existe un interés general insatisfecho (Bertrand, 2018).

Además recoge el testigo sobre los problemas de la acción colectiva y, a pesar de que como se ha mencionado en apartados anteriores aboga por la intervención pública en beneficio de la comunidad, observa la existencia de problemas en la acción colectiva describiendo dos escenarios distintos. En primer lugar la imposibilidad de alcanzar mejoras por parte de un único trabajador puesto que, aunque las mejoras sean positivas para el colectivo, un solo trabajador no tendrá incentivos suficientes a realizar ninguna acción en pro de conseguir dichas mejoras si no se ve acompañado del resto de trabajadores. Por otra parte, aun consiguiendo una mejora para el colectivo, los individuos que infrinjan dicha mejora obtendrán un beneficio doble ya que por una parte tendrán una remuneración en las nuevas condiciones establecidas para el colectivo y, al mismo tiempo, obtendrán los beneficios de su incumplimiento. Mill ejemplifica lo anterior a través del caso de la reducción de la jornada laboral en una hora. Así un solo trabajador que decida trabajar una hora menos, aunque el resultado final vaya a ser beneficioso para el colectivo, se arriesga a perder el salario de esa hora menos trabajada o directamente a perder el empleo. Por tanto, un solo trabajador no tendrá incentivos suficientes para realizar ninguna acción si estima que el resto de trabajadores no realizaran la misma acción. Por otra parte, incluso consiguiendo un marco legal donde las horas de trabajo sean menos para todos los trabajadores, los trabajadores que decidan incumplir dicho marco saldrán doblemente beneficiados ya que serán remunerados con el nuevo salario/hora y, además, obtendrán el sueldo de una hora más trabajada (Mill J. S., 1848). Los mismos ejemplos que Mill utiliza en el ámbito laboral, pueden ser aplicados en la limpieza viaria de Madrid, así ningún sujeto verá incentivos suficientes a realizar acciones que mejoren al conjunto si no observa que el conjunto del colectivo va a secundar dichas acciones (un vecino no limpiará su trozo de acera si observa que el resto de vecinos de la calle no limpian ya que, entre otros motivos, los residuos terminarán depositándose en su trazo de acera). Al mismo tiempo existe el riesgo de que si la mayoría de los vecinos cumple con el objetivo propuesto, el beneficio de los que no lleven a cabo dicha acción es doble: por un lado no ejecutan la acción y por otro recibirán los beneficios conseguidos por los que sí lo hacen ( en el supuesto en que todos los vecinos limpien su trozo de acera, el vecino que no lo haga no sólo saldrá beneficiado con dicha inacción sino que también obtendrá el beneficio de la reducción general de residuos en la calle y por lo tanto la menor probabilidad de que su trozo de acera esté sucia).

Sin embargo, a pesar del brillante análisis de Mill, este no llega a ampliar el conflicto de la acción colectiva al resto de bienes públicos. Esto es debido a que, como ya se ha remarcado, el análisis de los bienes se llevaba a cabo desde la perspectiva del mayor beneficio en dicha producción y, por tanto, existían bienes que era mejor ser producidos de forma privada y otros bienes que era mejor que fuesen producidos de forma colectiva (Dougherty, 2003). Esto no excluye la posibilidad mencionada en epígrafes anteriores de que Mill, al igual que Chadwick, pensaran que los bienes públicos están relacionados

siempre con la idea de monopolio natural y, por tanto, la imposibilidad de implementar un sistema de competencia sin intervención pública (Ekelund & Price III, 1979).

Es durante el periodo de entreguerras cuando, tras varias décadas sin producirse avances en la evolución del concepto de bien público, este vuelve a resurgir, pero esta vez modificando la óptica de estudio. Distintos economistas alemanes e italianos desarrollan la *Teoría del intercambio voluntario* (Musgrave R. A., 1939). Observan el problema del polizón pero optan por analizar la optimización de los intereses colectivos. Partiendo de la idea de que la contribución a los bienes colectivos se lleva a cabo por todos los individuos, la decisión final sobre los bienes colectivos recae en una negociación que tendrá dos distintos resultados, unos óptimos y otros no óptimos (Viti Marco & Einaudi, 1934). Según la *Teoría del intercambio voluntario* si dos partes con el mismo poder de negociación se sientan a negociar, en las mismas condiciones y con las mismas habilidades, se alcanzará un punto de equilibrio, óptimo de Pareto. Por tanto, el objetivo de estos autores es poder determinar el punto óptimo de cada uno de los distintos intereses colectivos existentes en la sociedad y, por tanto, su desarrollo se dirigió al ajuste recaudatorio óptimo o las decisiones óptimas de gasto por parte del Estado.

Es en la obra de Musgrave, de 1939, donde se establece una presentación clara de los problemas del polizón en confrontación con la teoría del intercambio voluntario mencionando que existe una dificultad teórica en esta teoría si existen individuos que tengan como intención beneficiarse de los servicios públicos sin pretender colaborar con ellos. Si el coste de los servicios se cubre a través de impuestos de los contribuyentes y uno de los contribuyentes decide dejar de pagar o reducir su pago, el resultado final apenas tendrá efecto en el servicio. Sin embargo, esta reducción o eliminación de la contribución de forma unilateral por un individuo supondrá un beneficio para dicho individuo puesto que podrá disfrutar del servicio sin coste alguno. Esta situación dará origen a inestabilidades cuando un grupo cada vez mayor de contribuyentes decidan dejar de contribuir. Muchos autores han destacado que se trata de la primera descripción del concepto actual del problema del polizón (Desmarais-Tremblay, 2014). Esta descripción realizada por Musgrave, contiene dos importantes dimensiones que, posteriormente, serán delimitadas y etiquetadas. Estas dos dimensiones de los servicios públicos son (a) la teoría del intercambio voluntario no es sostenible debido a la asistencia gratuita, (b) los servicios públicos proporcionan beneficios al conjunto de la comunidad y estos beneficios son indivisibles entre sus miembros.

Es en 1943 cuando por primera vez se realiza un estudio centrado en los bienes públicos (Delgado Riaño, 2015). Este trabajo de Howard R. Bowen (Bowen, 1943) titulado *The interpretation of voting in the allocation of economic resources*, divide los bienes económicos en dos tipos, los bienes individuales y los bienes sociales. Para Bowen, la producción de dichos bienes es similar tanto en el ámbito público como en el privado (en ambos casos se trata de satisfacer necesidades humanas con recursos limitados), sin embargo, la demanda de los dos bienes es distinta. Así, los bienes individuales son divisibles en distintas porciones que pueden ser poseídos por distintas personas de forma privada. Por tanto, son bienes muy susceptibles ante la demanda individual y la libre elección del consumidor. Bowen identifica que la idea contraria rige en los bienes sociales. Para estos bienes la característica básica es la indivisibilidad y, por tanto, no pueden ser poseídos de forma privada por uno o varios individuos, sino que su consumo recae en la comunidad. Por tanto, los bienes sociales serán susceptibles ante las demandas colectivas, no pudiendo adaptarse a las demandas individuales ni a la libre elección del consumidor ya que existen grandes dificultades en determinar una cantidad específica

para cada individuo. La cantidad del bien social será determinada por una persona o conjunto de personas y afectará al colectivo.

Es a partir del artículo del economista Paul Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure* (1954), fuertemente influenciado por Musgrave (Desmarais-Tremblay, 2014), cuando se define los bienes públicos como aquellos bienes cuyo consumo o uso individual no supone un impedimento para el uso o consumo del resto de individuos. También se trata de unos bienes donde no es aconsejable o posible racionar su consumo.

La nueva concepción creada por Samuelson sobre la idea de bienes públicos y bienes privados está basada en la idea de indivisibilidad. En realidad en su escrito *The Pure Theory of Public Expenditure* (Samuelson, 1954) inicialmente clasifica los bienes económicos en bienes de consumo privado y bienes de consumo colectivo para, posteriormente, en su artículo *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure* (Samuelson, 1955), pasar a denominarlos como bienes de consumo privado y bienes de consumo público, que finalmente evolucionarían a la terminología actual “bienes privados” y “bienes públicos” (Dougherty, 2003).

Para Samuelson, los bienes privados pueden dividirse entre los diferentes individuos que pretenden su consumo, donde el consumo de una unidad más por parte de un sujeto supone el consumo de una unidad menos por parte de otro. Sin embargo, los bienes colectivos tienen un consumo que no permite la eliminación del consumo por parte de otro individuo, a priori, con independencia de la cantidad consumida por cada uno de los sujetos, ya que el consumo de un sujeto no afecta al resto. Es decir, Samuelson introduce el elemento de rivalidad en los bienes para distinguir la existencia de dos tipos de bienes económicos.

Sin duda la limpieza viaria reúne todas las características de un bien público por varias razones, primero que la eliminación de residuos en el espacio público, dentro del término municipal de Madrid, tiene como consecuencia que dicha acción sea disfrutada por uno o varios sujetos, segundo que no se pueda establecer (o no resulte óptimo) una delimitación al disfrute de dicha actuación y tercero que si se ofrece a uno o varios sujetos puede facilitarse “gratis” al resto de sujetos. La limpieza del viario público puede ser disfrutada tanto por los vecinos que tengan sus domicilios en la calle que ha sido limpiada como por la población que transite la zona. Además, los beneficios de dicho bien público (la limpieza) serán disfrutados incluso por la población que no frecuente la calle que ha sido limpiada puesto que se están evitando malos olores y la existencia de enfermedades en otros lugares de la ciudad.

Observando que la presentación de Samuelson se establece sobre ejemplos “extremos” (Samuelson, 1955), será Musgrave quien, en sus trabajos *The theory of public finance: a study in public economy* (Musgrave R. A., 1959) y *Provision for Social Goods* (Musgrave R. A., 1969), introduzca un segundo elemento en la caracterización realizada por este autor que es la posibilidad de excluir a uno o varios sujetos del consumo en un bien o servicio. Lo más habitual es llevar a cabo una exclusión de consumo a través del precio. La capacidad de exclusión es un factor que influye con posterioridad en diversas ciencias aunque, paulatinamente, el análisis de la capacidad de exclusión se ha ido orientando al estudio de costes que supone realizar dicha exclusión de consumo.

Por tanto, los bienes públicos y privados tienen dos características, la posibilidad de excluir su consumo o uso y la posibilidad de limitar su uso cuando alguien lo esté utilizando. Bajo el concepto de exclusión se observa que los bienes privados (puros) son excluibles y rivales ya que, en términos generales, existe una exclusión en el consumo vía

precio y, una vez se está consumiendo o utilizando el bien, no puede procederse a su consumo o uso simultáneo por otro sujeto sin que el primer consumidor obtenga menor cantidad del bien. En el caso de los bienes públicos, sus efectos no pueden ser excluidos ya que pueden ser disfrutados por un conjunto de personas, con independencia de si han participado en el coste de dicho bien o servicio, por tanto, su consumo es no rival y, además, no resulta excluible ya que resulta muy difícil limitar el disfrute de dichos bienes (o sus beneficios) por parte de otros individuos (Samuelson, 1955).

Para Samuelson, en los bienes privados el consumo total siempre será la suma de los consumos individuales, mientras que, en los bienes públicos cada individuo consume el mismo total (no son rivales ni excluibles). Esto provoca, para Samuelson, que el óptimo de Pareto no se cumpla de igual forma en los bienes públicos y en los bienes privados. Una de las importantes consecuencias que señala Samuelson es la complejidad que supone encontrar un mecanismo descentralizado que consiga una provisión óptima de los bienes ya que no existen mecanismos completamente efectivos para conocer la preferencia de los individuos (Dougherty, 2003). El disfrute de la limpieza que se provee para un sujeto podrá ser aprovechado de igual forma por el resto de sujetos (por ejemplo la limpieza que se realiza por el camino que van a realizar los reyes será disfrutada por el resto de personas que transiten estas calles después de que hayan pasado los reyes). Aunque se acaparen recursos productivos, los bienes que se generan pueden ser disfrutados casi de igual forma por el resto de la población, el consumo de una cantidad determinada del bien por un sujeto no impide que se consuma la misma cantidad de esa unidad de bien por otras personas (siguiendo con el ejemplo anterior, el consumo de las seis calles que se han procedido a limpiar para el “adecentamiento” del viario público para que pasen los reyes, será “consumido” de igual forma por el resto de transeúntes que pasen por esas calles).

Derivado de lo anterior cabe destacar dos cuestiones de interés, en primer lugar la posibilidad de excluir a un consumidor del consumo del bien público (como se ha mencionado anteriormente esta opción se puede dar pero es muy cara). Incluso en el caso en que se pague de forma individual (a través de gestores de residuos privados, y donde el Ayuntamiento de Madrid sólo inspeccionase el espacio público en busca de comportamientos incívicos) seguirían existiendo grandes extensiones de población, incluidas dentro de la trama urbana, que no tendrían acceso a estos gestores de residuos privados produciendo, a su vez, una contaminación del espacio público (enfermedades, malos olores, accidentes...) que afectaría a población que sí paga dichos gestores. En segundo lugar, aun existiendo dichos gestores, el Ayuntamiento de Madrid tendría que inspeccionar que no se contaminase el espacio público (por ejemplo, que no se realizasen vertidos fuera de vertederos y que éstos tuviesen todas las garantías exigidas).

Hasta el momento no se ha introducido en la literatura económica el término de bienes públicos locales. Será a través del economista Charles Tiebout, y su obra *A Pure Theory of Local Expenditures* (Tiebout, 1956), cuando se utilice este concepto. Se había hecho referencia a esta materia por parte de diversos autores, aunque no se había delimitado y desarrollado el concepto, sino que, más bien, había surgido como consecuencia del desarrollo de una reflexión. Este es el caso de Adam Smith que hace referencia a que existen gastos a nivel infraestatal que no deben ser financiados por el conjunto de la nación, por ejemplo, la policía sería un caso en donde, para Smith, los beneficios están tan delimitados de forma espacial a un grupo concreto de la población por lo que los

costes de estos servicios deben ser satisfechos por dicha población en concreto siguiendo el principio de beneficio (Smith, 1776, pág. 741).

El problema plantado por Samuelson sobre la falta de información de la preferencia de los individuos es contestado por Tiebout a través del concepto bienes públicos locales, donde, para Tiebout, sí existe un mecanismo descentralizado que puede conseguir asignaciones óptimas de los bienes económicos. Es importante recalcar la influencia que tienen en tan poco espacio de tiempo las ideas de unos y otros economistas entre sí. Así Tiebout como profesor en UCLA participa en un grupo de trabajo sobre gobernanza local donde también participaban Vincent Ostrom y Elinor Ostrom, quienes, con posterioridad, utilizarán elementos de la teoría de Tiebout (Desmarais-Tremblay, 2014).

Tiebout desarrolló el concepto de *congestión* de los bienes públicos, centrándose en los bienes públicos locales, ya que, bajo la premisa de un estado material limitado, el uso o consumo siempre estará disponible para una gran cantidad de gente, pero nunca para un número ilimitado de gente. Por tanto, la existencia de un puente municipal que una dos partes de una ciudad siempre tendrá una capacidad limitada, por muy grande que ésta sea, y, por tanto, aunque en apariencia no tienen rivalidad, en realidad son parcialmente rivales. Este elemento, en el caso de la limpieza viaria, resulta clave ya que en ocasiones puede llevar a confusión sobre la potencialidad en su disfrute. El disfrute de la limpieza viaria, al ser un servicio prestado a nivel local, depende de un medio material (lugar donde se produce la limpieza) por tanto, la *congestión* del lugar material donde se ha procedido a la limpieza satura la posibilidad de “disfrute” para otros usuarios. En este apartado podría reflexionarse sobre la limpieza que se observa o la limpieza del lugar donde un individuo se encuentra, de este modo, la limpieza de la cabalgata de reyes puede ser disfrutada por infinidad de sujetos al mismo tiempo ya que el recorrido de la cabalgata sólo es transitado por las cabalgatas mientras que el resto de individuos sólo observan el espacio donde transcurre. Sin embargo, si el disfrute de la limpieza hace referencia al lugar físico donde cada individuo se encuentra, parece claro que el elemento material hace presencia y destina a su congestión.

Para llegar a estas conclusiones, Tiebout se basa en el desarrollo teórico establecido por Samuelson en 1954, asumiendo, en contra del criterio inicial de éste, que debido a la existencia de externalidades en los bienes públicos la definición de bienes públicos debería reducirse a un bien que se debe producir, pero donde no existe un mecanismo para cobrar al consumidor. Como señala Tiebout, Musgrave y Samuelson, sólo llevaron a cabo su análisis a un nivel de gobierno central, sin embargo, muchos bienes públicos son provistos por el gobierno local. Por este hecho, Tiebout se pregunta cómo actuara el consumidor a la hora de elegir donde vivir, bajo ciertas premisas como la libre circulación, el completo conocimiento sobre la inversión y gestión en distintos bienes públicos por parte de los Ayuntamientos, la variedad de lugares donde vivir, las reducidas rigideces institucionales o la inexistencia de mercado inmobiliario. Por tanto, las personas elegirán vivir donde exista la relación más beneficiosa entre los bienes públicos existentes, el nivel impositivo y sus preferencias, moviéndose los grupos de personas insatisfechos de los municipios que están por encima del óptimo a los municipios que se sitúan por debajo del óptimo. En el ejemplo establecido por el mismo Tiebout, el gasto en escuelas puede ser importante para unas familias, pero no para otras y esto, junto con otros servicios, es lo que definirá la elección de un lugar u otro para vivir.

El modelo de Tiebout tiene dos importantes influencias en desarrollos posteriores, en primer lugar, desarrolla el concepto de “votar con los pies” (los consumidores-ciudadanos



optan por moverse a lugares donde existe mayor vinculación con sus preferencias antes que intentar cambiar el gobierno. Esto implicaría la homogenización por áreas incluso dentro de la misma ciudad) que resultará en un posterior análisis de teorías de la ciencia política y la hacienda pública. En segundo lugar, más relevante para el estudio que estamos llevando a cabo, avanza el concepto de bienes club, que posteriormente concretará y desarrollará Buchanan, al establecer bienes económicos que pone cuyo disfrute completo depende de una entrada previa (en el modelo de Tiebout, a través del pago de impuestos más altos en las comunidades donde se dediquen más tributos a los bienes preferentes por el consumidor en cuestión).

En 1957 Samuelson continúa ampliando el estudio de los bienes públicos con la creación de los conceptos de *necesidades de mérito* (necesidades preferentes o meritorias – meritwants-) y *bienes condenables o indeseables* (-demeritwants-).

Las *necesidades de mérito* son descritas como aquellas cuya satisfacción tiende a ser protegida por la economía pública a través de bienes y servicios que serán denominados *bienes de mérito* (meritgoods). Estos bienes y servicios hacen referencia a las preferencias de los individuos que debido a imperfecciones en sus deseos provocan un consumo inferior al necesario en condiciones de vida normales. Como consecuencia de lo anterior, el Estado interviene para tratar corregir el infraconsumo de estos bienes por parte de la población. Ejemplos de estos bienes se pueden encontrar en la educación obligatoria y gratuita o en la vivienda de protección oficial (Calle Saiz, 1970). Esta interferencia del Estado para corregir el consumo de los individuos es una de las principales diferencias, según Samuelson, entre los bienes sociales y los bienes de mérito.

Las características de estos bienes se pueden establecer como (a) distorsión en las preferencias de los individuos debido a la ignorancia y a la irracionalidad, (b) relación directa entre los bienes de mérito y la distribución del bienestar.

Algunos autores lo han señalado como un complemento de los bienes públicos o sociales que, al tener características especiales, se sitúa en una esfera distinta a estos últimos. Sin embargo, otros autores como McLure ha señalado que, a pesar de que es correcto que existe consumo imperfecto debido a las distorsiones de individuos en el conocimiento tanto de las necesidades como de los beneficios futuros del consumo de ciertos bienes, esto no implica, como defiende Samuelson, la intervención pública directa. Para McLure, esta excepcionalidad no debe otorgar carta blanca a la intervención y debe dirigirse hacia planes que obliguen a las empresas privadas a formar y emitir información perfecta que mejore la toma de decisiones de los individuos. Por lo anterior, si no existe la necesidad de intervención directa del Estado, se debe dar por innecesario crear el concepto de bienes de mérito puesto que no dejan de ser una excepción de los bienes sociales cuya peculiaridad esencial no tiene porque cumplirse (Calle Saiz, 1970).

El caso contrario lo conforman las necesidades de demérito, condenables o indeseables (meritwants). Se trata de preferencias en el consumo por parte de individuos que debido a riesgos para los propios individuos o las externalidades negativas que poseen, se hace necesario intentar negar su consumo por parte del Estado. Los bienes y servicios indeseables serán aquellos que tienden a ser hiperconsumidos por los individuos siendo esto debido a valoraciones imperfectas. Un ejemplo de este tipo de bienes o servicios sería el tabaco o el alcohol.

La limpieza pública viaria es un bien de mérito. Como se observa a lo largo de distintas etapas de la limpieza viaria de Madrid era común arrojar los residuos (aun estando prohibido) a los lugares donde se percibía mayor impunidad (podía ser desde un solar hasta el patio de un hospital). La poca formación de la población y la torpeza del ser humano para pensar en medio y largo plazo facilitan que a pesar de ser un foco de epidemias se siguiesen arrojando los residuos en el espacio público e incluso se defendiesen informes que aconsejaban estas actuaciones por parte de la población (esto está igual unos párrafos arriba). Esta situación no hace más que incidir en las ideas presentadas por Samuelson: la limpieza pública es un bien cuyo consumo aparentemente puede ser prescindible en el corto plazo y, por tanto, tiende a ser infraconsumido por la población. Además de ser alentados comportamientos de polizón.

El comportamiento de los ciudadanos a lo largo de la evolución del servicio de limpieza siempre fue tendente a evadir sus responsabilidades para/con la limpieza pública. Por lo anterior surge en etapas muy tempranas la intervención pública para contratar la limpieza de Madrid. Sin embargo, como se ha matizado anteriormente, la municipalización del servicio sólo representa una breve etapa de la limpieza urbana de la capital, siendo el resto del tiempo llevada a cabo de forma privada. En cumplimiento de la aportación de McLure, la limpieza viaria se realiza de forma que la Administración Pública ha tendido (sobre todo a partir de la etapa de (re)privatización) a imponer cláusulas en los contratos destinadas a la publicidad de concienciación ciudadana con el objetivo de mejorar la información a los usuarios e intentar modificar los comportamientos hacia actitudes más cívicas.

En 1959, Musgrave ahonda en la diferencia entre las necesidades de consumo colectivas y privadas, matizando que el consumo colectivo debe ser satisfecho cuando el coste en el suministro del servicio es financiado a través de la hacienda pública pero cuyos beneficios irán dirigidos a la totalidad de la comunidad o a una parte de ésta, con independencia de si han contribuido a sufragar los costes. Musgrave pone el ejemplo de un espectáculo circense para mejorar la comprensión de los bienes sociales, las necesidades sociales contienen la necesidad de un consumo conjunto del bien o servicio pero esto no quiere decir que todo consumo conjunto sea un bien social, en el caso del circo un conjunto de personas asisten a una función, sin embargo al establecer unas tarifas de entrada y poder ser consumido en diferentes cantidades por distintas personas, el servicio o bien puede ser ofrecido por el mercado. Por tanto, insiste Musgrave, un bien social será aquel que permita su consumo al conjunto sin que exista exclusión (Musgrave R. A., 1959). El debate sobre los bienes públicos, comunes etc. continuará con la participación de Musgrave y la influencia de unos autores sobre otros. De hecho, el propio Musgrave en 1969 dará una definición más completa del concepto de bienes sociales, tras ser influenciado por el desarrollo del concepto de bienes club.

Posteriormente, en 1965, Buchanan publica su trabajo sobre los bienes club. Influenciado por los postulados de Tiebout (Desmarais-Tremblay, 2014) su idea principal consistía en encontrar una forma para que el mercado pudiese proporcionar bienes colectivos lo más cercano posible al óptimo. Desarrolla su idea a partir de la limitación de consumo que supone el precio en los bienes, estableciendo que una regulación vía precios provocará una selección de los miembros que acceden al club (consumo del bien o servicio). Esto implica, en el modelo de Buchanan, una exclusión de acceso al bien cercana al óptimo y, provoca una valoración en el uso por parte de los individuos. Para Buchanan, el individuo realmente interesado en el consumo de ese bien tenderá a pagar el precio establecido (Buchanan J. M., 1965).

A pesar de lo anterior, Buchanan no resolvió de forma completa el problema planteado por Samuelson y Musgrave, ya que no resulta posible la exclusión a las personas cuyos beneficios marginales superan los costes marginales y, por tanto, los bienes club no podrán ser asignados de acuerdo con la relación marginal de sustitución (Dougherty, 2003).

La intervención de Buchanan en la evolución del concepto de bien público produjo una matización de la frontera que se había establecido desde Samuelson entre los bienes privados y los bienes públicos. Buchanan señaló la posibilidad de que existieran bienes económicos mixtos que no resultasen ni privados puros ni públicos puros. Por tanto, para Buchanan los bienes club (o bienes de peaje) representan aquellos bienes públicos impuros donde no hay rivalidad pero sí exclusión. También se han denominado “bienes artificialmente escasos” ya que los consumidores pueden satisfacer sus necesidades de forma ilimitada y gratuita pero previo pago de una cuota de entrada al club.

Con la obra *The Demand and Supply of Public Goods* Buchanan (1968) resume su trabajo precedente sobre los bienes públicos y las externalidades, y una vez resumida toda la información disponible sobre los bienes públicos, resuelve que los bienes públicos deben contener los siguientes criterios: (a) indivisibilidad, tal como había manifestado Samuelson en 1954, o el concepto de no rivalidad de Musgrave, (b) el tamaño es relevante en referencia al número de individuos que podrán utilizar dicho bien o servicio público. Este punto corresponde al desarrollo que realiza en la obra *Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers* (Buchanan, 1965) en donde explica que, a su parecer, la cooperación de forma voluntaria surge en pequeños grupos como consecuencia de leyes morales que imponen la cooperación entre sus miembros, pero esto tiende a desaparecer según crecen los grupos.

Mientras se trabaja en la delimitación y optimización de los intereses colectivos, otros autores señalan, influenciados por el municipalismo de Tiebout, la solución del problema de las externalidades a través de los bienes públicos y, por tanto, la importancia que tiene considerar la extensión espacial que tendrían los beneficios de los bienes y servicios públicos. En esta línea se encuentran autores como el mismo Tiebout, Ostrom o Robert Warren (1961). Introducen el término empaquetabilidad (“packageability”) como la capacidad que tiene un bien o servicio de delimitar sus efectos en un determinado grupo de la población, en referencia a los bienes o servicios públicos municipales (por ejemplo, una biblioteca y sus efectos, hasta donde alcanza la utilización por parte de la población de dicha biblioteca). Comparte con los bienes club la idea de no excluir a un cierto grupo de la población pero, al mismo tiempo, resulta ser de uso exclusivo para los socios del club. Sin embargo, difiere de la idea de bienes club en primer lugar porque pueden ser provistos por un ente público y no sólo por organizaciones voluntarias (como el caso de los bienes club) y, en segundo lugar, los bienes o servicios municipales aplican una exclusión vía delimitación de efectos por distancia geográfica y, por tanto, no es necesaria la exclusión técnica que se establece en los bienes club (Desmarais-Tremblay, 2014). Como se menciona anteriormente, la limpieza viaria tiene una clara delimitación geográfica donde se distribuye el servicio (limitación político administrativa) y donde se ejecuta el servicio (los recorridos que se proceden a limpiar). En ambos casos la exclusión del disfrute no procede de la imposición de una entrada al consumo del bien, sino que esta limitación se establece por localización geográfica, de tal forma que los individuos que no se encuentren físicamente en el lugar donde se presta el servicio quedaran excluidos del mismo. Planteamiento distinto es el concerniente a las externalidades, elemento tratado anteriormente, y es que resulta evidente que a pesar de no estar en el



lugar físico donde se desarrolla el servicio, la ejecución del mismo hace disfrutar de un mejor medio ambiente al resto de la población, al igual que en el ejemplo de la biblioteca pública local, el mayor grado de cultura de la población mejorará al colectivo, aunque el dominio de la biblioteca se deje notar en un radio determinado fuera del cual perderá influencia en la población.

Musgrave, como se ha mencionado anteriormente, procede a otorgar una nueva definición de bien social, que terminará siendo la definición estándar conocida actualmente. Para este autor, un bien social tiene como primera característica la no rivalidad en su consumo, y como segunda característica está la imposibilidad de exclusión en su consumo (Musgrave R. A., 1969).

Marcus Olson publica su obra *La acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos* (Olson, 1965) el mismo año en que aparece publicado el artículo de Buchanan sobre los bienes club. Ambos autores abordan la problemática del tamaño de los grupos interesados en un bien o servicio público. Sin embargo, según las palabras del propio Olson, Buchanan sugirió que existía desconocimiento del trabajo de la otra parte y es Olson el que afronta la problemática del tamaño de los grupos antes que Buchanan.

Para Mancur Olson, siguiendo lo expuesto por Hume o Musgrave sobre las situaciones que tiene en cuenta a un gran número de personas potencialmente beneficiarias de un servicio público, uno de los problemas que enfrentan los bienes públicos es que la armonización de intereses (alcanzar y ejecutar acuerdos) incrementa su dificultad según el grupo va creciendo en número de individuos. Según muestra Olson, el planteamiento esencial del problema del polizón está más cerca del dilema del prisionero que, como señalaba Madison señala la certidumbre en el cumplimiento de lo acordado por el resto de agentes. Para Olson, aunque existe un interés de cada individuo en alcanzar el bien público, no existe el mismo interés en afrontar los costes de ese bien público, de tal forma que cada individuo intentará realizar las acciones necesarias para que recaiga la mayor parte posible del coste sobre el resto de individuos. En las primeras etapas del servicio de limpieza de Madrid aunque existía un sistema de recogida de residuos, y aunque era exigido y pagado por el conjunto de la población, existía la posibilidad, no legal, de no pagar la recogida de residuos y verterlos en el espacio público donde el individuo sabía que se retirarían por ser un lugar común en donde se pagaba para ello (por ejemplo por parte de un comercio u oficio).

Por tanto, la acción colectiva fracasa en los grupos grandes de individuos porque la no exclusión propia de los bienes públicos implica la necesidad de coacción para obligar a aportar a todos los individuos o establecer incentivos para la aportación y sostenimiento del bien colectivo. Se dan tres factores relevantes en el fracaso de los servicios públicos en grupos grandes de personas: (a) existe una relación inversamente proporcional entre el tamaño del grupo de personas y la probabilidad de asumir de forma individual el coste del servicio, (b) existe una relación directa y positiva entre el tamaño del grupo y los costes de organización, y por último, Olson cita que (c) el tamaño del grupo afecta a los potenciales beneficios que puede tener cada individuo por parte del servicio público, como consecuencia del punto b.

Como dijimos al comienzo de esta sección, Elinor Ostrom representa uno de los últimos impulsos en el análisis de los bienes públicos. Ostrom, se gradúa en la Universidad de California y bucea dentro de los postulados de la Elección pública y los bienes públicos. La publicación de la obra de Marcus Olson, *La acción colectiva: bienes públicos y la*

*teoría de grupos* (Olson, 1965) hace plantearse a Ostrom la posibilidad de gestión colectiva de bienes con características especiales que no se habían incluido en clasificaciones anteriores, los *bienes comunes* (Delgado Riaño, 2015). Estos bienes también son conocidos como bienes colectivos, aunque para mejorar la comprensión del tema debido a que bienes colectivos es un concepto que ya se utilizó, con diferente significado, por Musgrave o Samuelson, se denominarán *bienes comunes*.

Siguiendo la exposición detallada realizada por Alba Delgado (2015) sobre el término *común* que utiliza Ostrom en sus análisis se observa que la idea retoma el concepto escolástico de bienes comunes. La propiedad se justificaba a través del concepto de abundancia, esto era lo que posibilitaba a los hombres la única obligación del sostenimiento de dichos recursos. Como término contrapuesto está la escasez la cual justifica la propiedad privada y el mercado, pues es a través del mercado como el hombre ponía bienes que no necesitaba a disposición de los demás. Sin embargo, el término *común*, señala Alba Delgado, podría evolucionar del *commons* inglés, este término hace referencia a la propiedad comunal de la tierra en Inglaterra, siendo un recurso natural de acceso libre y compartido entre varios individuos, con una regulación en su uso y con una gestión que supera el ámbito comunal. En multitud de lugares del mundo se observan este tipo de bienes, en España bienes similares son los bienes comunales derivados de la Edad Media, con una extracción de beneficios de forma común y una restricción en el acceso (solo está permitido el acceso y uso a los vecinos que conformen la comunidad), aunque su gestión, administración y reparto de beneficios depende de la comunidad vecinal.

La idea que centra la obra de Ostrom es que los mejores gestores de los *recursos de uso común* (RUC) son los propios interesados en dichos recursos. Esto no quiere decir que el propio acuerdo de dichos interesados sea suficiente para crear instituciones lo suficientemente fuertes para que sean estables y duraderas a lo largo del tiempo. Será necesario que exista: (a) la posibilidad material de realización, (b) los incentivos suficientes para llevar a cabo el acuerdo entre los individuos, y (c) que los acuerdos estén basados, no sobre la capacidad o poder negociador, sino sobre criterios equitativos de distribución de los costes y los beneficios.

Por tanto, para Ostrom, la solución a los problemas clásicos de los bienes o servicios públicos, como son el dilema del prisionero, la acción colectiva o el problema del polizón viene dada por el estudio y fomento de los RUC. Además supera la dicotomía entre bienes privados (bajo la lógica del mercado) y bienes públicos (gestionados por parte del Estado).

Tal como desarrolla Alba Delgado (2015) en su tesis doctoral, la teoría de la elección pública, así como otras teorías, plantean que el problema del polizón lleva a la creencia de que no va a existir la suficiente aportación como para mantener un beneficio del bien o servicio. Esto es relevante ya que introduce la tendencia a la subproducción. Si en el bien existe rivalidad, producirá un pensamiento común de desgaste del bien o servicio, ya que los polizones consumen, pero no aportan y, aunque no se consuma por parte de otros individuos, se incrementa el temor del grupo de individuos de la destrucción inevitable del bien público (Hardin, 1968).

Por ello la existencia de un grupo de individuos que compartan intereses producirá de forma automática la existencia de conflictos entre los individuos que conforman el grupo. La respuesta a estos conflictos ha sido estudiada desde la perspectiva de la imposibilidad de obtener beneficios suficientes de forma colectiva en el consumo de bienes públicos y, además, no pudiendo ser alineados los intereses comunes con los intereses individuales

(la lógica de la acción colectiva, para Olson (1965) existen demasiados incentivos para transformarse en polizón con los consiguientes efectos negativos que genera en el bien o servicio público). De forma clásica se ha desarrollado y estudiado la tragedia de los comunes, descrita anteriormente, donde destaca el empeoramiento de los servicios públicos de forma directamente proporcional al uso por parte de grupos mayores de individuos.

Para Ostrom los problemas clásicos de los bienes públicos pueden tener solución. Antes de anticipar dicha solución, estudia la clasificación existente de bienes públicos y privados y los conceptos de capacidad de exclusión y rivalidad desarrollados anteriormente. Ostrom estima que la rivalidad de un bien o servicio es una característica objetiva ya que se trata del uso o disfrute del bien por un individuo y como afecta en la posibilidad de uso o disfrute por parte de otro individuo de ese mismo bien. Sin embargo, la capacidad de exclusión depende de elementos subjetivos influenciados por factores sociales, instituciones, marco regulatorio o valores del conjunto de la comunidad (Delgado Riaño, 2015). Esto responde a la diferente evolución que ha tenido la limpieza viaria pública como servicio público en Europa continental (de prestación obligatoria por parte de los municipios, en el caso de España, aunque su gestión sea privada) frente a muchas localidades de Estados Unidos en donde la limpieza pública forma parte de la obligación de cada uno de los vecinos, decidiendo éstos si contratan o si realizan por su cuenta la limpieza. Sin embargo, la rivalidad es un concepto objetivo que se comparte con iguales características con independencia de la percepción social.

En el análisis realizado por Buchanan, Ostrom encuentra que, a pesar de que desarrolla el sistema binario de Samuelson y que plantea los bienes club, bienes excluibles y no rivales, también existe la posibilidad de los bienes no excluibles pero rivales. Es este último supuesto el que Ostrom destaca como inexistente en el estudio realizado por los autores que la precedieron. Esto produce una reducción de la realidad y situar la acción económico social ante una dicotomía entre el estado y el mercado llevando a que los ciudadanos se dividan entre votantes o consumidores (Ostrom, 2010).

Los bienes comunes serán rivales y no excluibles, es decir, su consumo supone la restricción de consumo por parte del resto de individuos del grupo, pero, al mismo tiempo, no existe la posibilidad de impedir su consumo a uno o varios individuos del grupo. Ostrom no especifica los tipos de bienes comunes que existen, sino que dedica su trabajo a delimitar la figura de los bienes comunes y a encontrar las características comunes de este tipo de bienes en los grupos donde su duración es más longeva.

Los bienes comunes difieren de los bienes públicos en que, según Ostrom, los bienes comunes son rivales y son limitados en su cantidad total de consumo. Además añade que pueden ser artificiales o naturales. Por tanto, las características consustanciales de los bienes comunes hacen que los individuos tengan mayores incentivos a preocuparse por el cuidado y sostenimiento del bien o servicio. Sin embargo la ausencia de propiedad privada no afecta de forma negativa a la existencia, beneficios y supervivencia de los bienes comunes. Ostrom observa que el elemento esencial es la exclusión, así los RUC quedan definidos como recursos de uso común con un tamaño lo suficientemente grande, en términos comparativos, para las que supone un coste muy elevado la posibilidad de excluir a uno o varios individuos. Introduce conceptos como los sistemas de recursos y las unidades de recursos y diferencia entre los *propietarios* del sistema de recurso y los *apropiadores* de las unidades de recurso. De esta forma, cuando los apropiadores llevan a cabo acciones de manera independiente entre ellos y con relación al RUC, el resultado

final son menores beneficios netos totales si se compara con los beneficios obtenidos a través de acciones coordinadas entre los apropiadores de las unidades de recurso y, llevado al extremo el comportamiento unilateral, podemos tener como resultado la desaparición del RUC (Ostrom, 1990).

En 1989, Anthony de Jasay publica uno de sus libros más influyentes *Social Contract, Free Ride: A Study of Public Goods Problem* (De Jasay, 1990). Su propósito es dar respuesta al hecho de que una persona en sociedad pueda obtener menos de lo que aporta y viceversa. Para ello se basa en el análisis del concepto del contrato social como elemento aglutinador de intereses individuales o grupales donde el estado interviene para su gestión, y en la crítica a la intervención del estado en las relaciones sociales. La crítica del comportamiento del estado en los bienes públicos contiene tres ideas principales (a) la tendencia del estado a su expansión y eliminación del nexo entre contribución individual y beneficio, (b) el hecho de que históricamente han existido multitud de acuerdos sin necesidad de la intervención estatal, (c) que las soluciones que aporta el estado para mejorar la coordinación entre los individuos siempre son sub-óptimas (Lieshout, Schaar, & Corlett, 1990).

En la década de 1940-1950 varios autores, entre los que destacan Mongenstem, Neumann o Nash desarrollan los pilares de la influyente teoría de juegos. La teoría de juegos intenta explicar las posibles soluciones a distintos dilemas donde suelen intervenir individuos en conflicto por intereses individuales pero que afectan al resto de sujetos y, por tanto, en el momento de adoptar una decisión deben tener en cuenta la respuesta del resto de jugadores. Los dilemas clásicos son el dilema del prisionero o el juego de la gallina.

Las conclusiones de De Jasay siguen las ideas defendidas por la teoría de juegos, y expone que ante los dilemas clásicos de los bienes públicos la búsqueda del bien individual estará sometido a factores como (a) el tamaño del grupo, (b) la productividad del servicio público en cuestión y (c) el factor de dilución del servicio público. Por tanto, el contrato social surge como una herramienta *anti free rider*. Sin embargo, para Anthony de Jasay, esto a su vez genera que los individuos adopten acciones de forma individual que resultará en nuevos problemas de polizón. Además, la existencia de una obligación a aportar para el sostenimiento del bien público genera un incentivo al sobre consumo por parte de los individuos que aportan mayor que si se tratase de individuos que no aportan o que lo hacen voluntariamente, y el Estado, genera que cada vez se demanden más provisión de bienes públicos, que a su vez serán menos valorados por los individuos (De Jasay, 1990). Por una parte, en el caso de la limpieza viaria de Madrid, la identificación de pacto social como elemento preventivo de comportamientos de polizón no se ajusta a la realidad puesto que la responsabilidad de mantener una la adecuada limpieza así como de velar por la salud pública recae en el consistorio (en ocasiones por iniciativa propia y en ocasiones por requerimiento real). Pero por otra parte, la obligación de aportar, sin una educación previa y adecuada de la población, hace que el consumo del servicio de limpieza sea mayor y, al mismo tiempo, se soliciten más variedad de servicios, esto explica en parte porqué dentro del servicio de limpieza se incluyen elementos como: recogida de animales muertos, recogida de muebles y enseres, recogida y traslado de ropa y calzado, papel, cartón, vidrio, limpieza de pintadas...

Algunos autores como Hardin (1971) se basaron en la teoría de juegos para analizar los problemas de los bienes públicos, estableciendo como resultado que estos problemas se habían interpretado bajo la visión del dilema del prisionero. Sin embargo, sería más correcto analizar los problemas de los bienes públicos desde una perspectiva de juego de

la gallina. Se trata de un juego que, aplicado a los servicios públicos, consiste en decidir la aportación o no en el servicio público. Esta decisión se intentará tomar lo más tarde posible para intentar ver los movimientos del resto de jugadores. Por otra parte, el resto de jugadores también pueden decidir esta estrategia a la espera de que el jugador que adelante su jugada otorgue información que haga poder adoptar una mejor acción por parte del resto de jugadores. El problema de este tipo de juegos es que si ningún jugador realiza ninguna acción las decisiones que adoptaran entrarán en conflicto con la propia supervivencia del servicio público. De Jasay fundamenta parte de sus conclusiones en las aportaciones de Hardin (Frohlich, 1990). Éste propone un juego en que un número fijo de contribuyentes tienen que alcanzar un acuerdo para que un servicio sea provisto. Por tanto, los individuos antes de contribuir realmente observan cómo será el comportamiento, en términos de probabilidades, del resto de individuos. Esto es lo que determinará si merece la pena contribuir al servicio público o no.

En el destacado libro publicado por John D. Donahue *La decisión de privatizar* (Donahue, 1989), base posterior para los estudios sobre privatización y servicios públicos, se describen tres problemáticas que surgen ante la definición de bien público. (a) determinar si un bien es público o no, no es el resultado de una decisión binaria, sino que existe una graduación ya que resulta extremadamente complicado poder predecir qué actividades serán afrontadas por la iniciativa privada y cuáles serán abandonadas por ésta ya que, para Donahue, existe una fuerte interconexión entre la política, el voluntarismo de los grupos sociales y el sistema de precios. Por todo lo anterior, el que un bien se etiquete como público no es razón suficiente para poder establecer una financiación pública de ese bien o servicio; (b) las externalidades, tanto positivas como negativas, afectan a la práctica totalidad de acciones del ser humano y el problema surge cuando cada individuo tiene una libertad de actuación, pero al mismo tiempo está sometido a los efectos de las acciones del resto de individuos; (c) en la definición de bien público no se encuentran contenidos todas las actuaciones que realiza el sector público. Las acciones del sector público que sean no excluibles y no rivales en realidad representan un porcentaje muy bajo del total de acciones del sector público, y esto es debido a que, ciertamente, existe una fuerte influencia en los bienes públicos de las decisiones del gasto público que, en multitud de ocasiones, rompen las bases de utilitarismo y egoísmo en que se ha basado la definición actual de bien público (por ejemplo la educación pública obligatoria, la limpieza viaria o las áreas públicas infantiles).

### **3.3 De la municipalización a la (re)privatización de servicios:**

Desde la década de los 40, existe una cierta revitalización de las ideas liberales y de la crítica a la intervención de entes públicos en la economía. Uno de los hitos en esta década es la publicación de *Caminos de servidumbre* por Friedrich von Hayek (Hayek, 1944), y la formación en 1947 de la Sociedad Mont-Pèlerin para la difusión y promoción del neoliberalismo, a quienes se atribuye en mayor o menor medida efectos en la elección de políticos como Margaret Thatcher o Ronald Reagan (Sierra Caballero & Maniglio, 2016) (Harvey, 2007) (Santos, 2007). Por tanto, podemos decir que existen diversos desarrollos teóricos vinculados a la privatización de los servicios. Sin embargo, la teoría de la elección pública fue la primera que llevó a cabo un estudio pormenorizado del comportamiento de los entes públicos. La teoría de la elección pública (*Public Choice*)



se desarrolla en base a las publicaciones de (Downs, 1957), (Buchanan & Tullock, 1962), (Olson, 1965) comentadas en el apartado anterior. Analizan el comportamiento de burócratas y políticos concluyendo que trabajan para conseguir sus propios objetivos, no bajo el concepto de interés público, sino para extraer beneficios materiales o políticos (Bel, 2006). Se consideran tres ejes básicos (Meny & Thoenig, 1992): (a) racionalidad en las elecciones individuales siguiendo su interés propio y optimizando los beneficios en sus decisiones. La controversia que suscita este planteamiento con estudios de decisiones grupales pasa por soluciones aportadas por, entre otros autores, Ostrom, quien entiende que los grupos son un conjunto de individuos que pretenden conseguir beneficios conjuntos, (b) distinción entre bienes privados y bienes públicos, habiendo sido tratado en apartados anteriores la diferencia entre ambos y su evolución en el pensamiento económico y (c) la asignación de recursos y la interconexión con las instituciones, sean formales o informales, ya que se observa que los marcos de regulación, los sistemas de decisión y organización influyen en las decisiones de los individuos que buscan maximizar sus beneficios sin hacer frente a los costes (Tullock, 1970) (Buchanan & Tollison, 1927).

Siguiendo la propuesta realizada por Germà Bel y Xavier Fageda (Bellod Redondo, 2007) para la teoría de la elección pública, la monopolización pública en la prestación de servicios públicos tiende a crear sobreproducción e ineficiencia (Niskanen, 1971). Se parte de dos hipótesis básicas, la subcontratación en servicios públicos locales genera una mejora en la eficiencia técnica que repercute en una reducción de los costes (Boyne, 1998), y la teoría de los costes de transacción que genera los contratos y actividad administrativa (Williamson, 1979, 1999). El trabajo de Ronald Coase *The nature of the firm* (Coase, 1937) hace referencia a lo que posteriormente sería denominado como *costes de transacción*. Las empresas abandonan el concepto de empresa como unidad de producción para transformarse en un elemento organizado con jerarquía y estructura de gobierno, por tanto, se llega a la conclusión de que las transacciones serán afrontadas por la organización siempre que el coste interno sea inferior al coste que ofrece el mercado exterior. La relevancia de este planteamiento es que sitúa el punto de análisis en la decisión de la administración pública sobre la provisión de servicios públicos, restando peso a la importancia de la ejecución de dichos servicios. Oliver Williamson (Williamson, 1979) observa que la contratación de servicios por parte de un ente público a uno privado tiende al comportamiento oportunista cuando existen contratos incompletos debido a la dificultad y el coste asociado de poder desarrollar en un contrato todos los posibles escenarios tanto presentes como futuros (durante toda la duración del contrato). Más tarde Stiglitz y Sappington (1987) muestran el efecto de los costes de transacción en la producción privada y pública y las consecuencias en la elección del tipo de producción, ya que los costes de transacción se incrementan al traspasar la autoridad pública a la privada y cuando existe información incompleta o asimétrica.

Sobre los tres ejes descritos anteriormente, se construye todo un cuerpo teórico que, a su vez, contiene diversas derivaciones y matices que se van introduciendo por cada autor en respuesta a los problemas que se plantean. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, la finalidad del Public Choice es modificar el funcionamiento de las administraciones e incluso cuestionar su naturaleza a través de la satisfacción de los intereses individuales de los sujetos que conforman el grupo social al que va dirigido un bien o servicio público. Tal como se desarrolló anteriormente, desde principios de la década de los años 50 en EEUU se había optado por un cambio en la perspectiva de estudio de los bienes públicos. Toda la evolución descrita tuvo una gran influencia posterior, donde además existieron otros factores de relevancia como la crisis fiscal, la crisis del petróleo, la crisis local o el

desgaste de las políticas de corte keynesiano de posguerra. La influencia se dejó ver, durante las décadas de los 70 y 80, en los programas económicos del partido republicano y del presidente Reagan (Reaganomics) (Chrystal & Pennant-Rea, 2000) (Savoie, 1994) (Meny & Thoenig, 1992), con un apoyo manifiesto a la privatización de los servicios públicos locales (Bellod Redondo, 2007). Hasta tal extremo que durante el segundo mandato de Reagan era una broma bastante común dentro de la propia administración Reagan mencionar que se aprobaba directamente cualquier propuesta siempre que contuviese la palabra “privatización” (Donahue, 1989) (Murray, 1987). Estos programas políticos tenían como objetivo incrementar el peso económico de la iniciativa individual y retirar la iniciativa estatal a través de una reducción del gasto público, reducción de impuestos o la reducción de regulaciones económicas. Sin embargo, se debe mencionar que en 1979, unos meses antes a la toma de la presidencia de EEUU por Reagan, llega al poder Margaret Thatcher con un programa de privatizaciones que fue implantando a lo largo de la década de los 80 y que sirvió de influencia para el programa de Reagan (Donahue, 1989).

Los estudios desarrollados sobre la privatización en el ámbito estatal y municipal han generado cierto consenso en el análisis de los objetivos que perseguían los diferentes gobiernos cuando emprendieron las etapas privatizadoras. Siguiendo la clasificación expuesta en *Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies* (Bellod Redondo, 2007) los objetivos pueden ser clasificados como (a) metas financieras con ánimo de conseguir una reducción de los gastos en las haciendas públicas (Yarrow, 1999) ya que diversos estudios desarrollados en la década de los 70 mostraban un ahorro de costes vía privatización de servicios locales (Kemper & Quigley, 1976) (Morgan, Hirlinger, & England, 1988), (b) metas ideológicas que influyeron en la toma de decisiones de privatización en países como Reino Unido o Chile con el refuerzo de grupos beneficiados con las políticas de privatización o el debilitamiento del poder sindical (Biais & Perotti, 2002), (c) metas de eficiencia, persiguiendo un incremento de ésta al hacerse las relaciones y dependencias intercontinentales más fuertes y encontrarse en un entorno más competitivo.

Aunque el termino privatización se coloca en la agenda pública a partir de la década de los 70 y se agudiza a través de la política adoptada por países como Inglaterra, Chile o EEUU, en realidad la *privatización* es un concepto con una fecha de nacimiento anterior.

Siguiendo el amplio estudio desarrollado por Germà Bel (2006), el termino privatización se sitúa comúnmente en el artículo *The Age of Discontinuity* (Drucker, 1969), donde se hace referencia a la ineptitud del gobierno como gerente, y la necesidad de modificar la ejecución de servicios a través de la *reprivatización*, evolucionando posteriormente, a través del uso continuado, el termino reprivatización se transformará, por primera vez, en *privatización* con la publicación de *Cut local taxes without reducing essential services* (Poole, 1976).

A lo largo de toda la historia se pueden encontrar casos de cesiones de gestión o control sobre elementos públicos por parte de sujetos privados (aunque la propiedad completa no se daba puesto que siempre era temporal incluso en los casos en los que era vitalicio). Posiblemente los primeros casos registrados se dieron en Grecia donde se concedían las minas a través de un proceso de subasta, destaca también la llamativa cesión de control de todo el Imperio Romano subastado en el año 193 por la Guardia Pretoriana (Durá Juez, 2003). Sin embargo, tal y como descubre Germà Bel (2006), la primera experiencia de privatización (como transferencia de importantes elementos de propiedad pública a

propiedad privada) corresponde al caso de Volkswagen en Alemania. Diversos autores como Sweezy (1941) habían estudiado la economía en la Alemania nazi y es aquí donde se sitúa la primera utilización del concepto *reprivatización*, en el sentido actual del término. La política económica llevada a cabo por los nazis en Alemania supone una relación intensa entre el capital industrial, que aupó a Hitler al poder, y el poder político. Como agradecimiento, menciona Sweezy, el gobierno nazi lleva a cabo amplias medidas para transferir bienes y servicios públicos a propiedad privada. Además, tal y como señala Germà Bel (2006 b), una de las intenciones principales de la *reprivatización* sería poder enfrentar una economía de guerra donde incrementar el ahorro vía desajustes en la igualdad de ingresos. Por tanto, se llegó a la conclusión de que una de las formas era a través de otorgar a manos privadas bienes y servicios públicos (1941) (Schweitzer, 1946).

*«La burocracia estatal dominante [...] gerentes de negocios y directores corporativos están representados en la mayoría de los órganos políticos junto con el partido. El partido, además, facilita la acumulación de fortunas privadas e imperios industriales de los principales miembros y colaboradores de éste a través de la “privatización” y otras medidas, intensificando la unión de los asuntos económicos y políticos en un grupo cada vez más reducido [...] que se denomina élite socialista nacional. El equilibrio entre los principales grupos empresariales, otros miembros de la élite, y la máquina política, parece [...] sujeto a constantes redistribuciones de poder [...]»<sup>5</sup> (Merlin, 1943, págs. 206-207).*

El concepto de privatización ha ido evolucionando, ya que, a pesar de haber sido capaz de construir un concepto en el imaginario colectivo, sin embargo, se trata de un término tremendamente impreciso que se ha ido construyendo en tres fases. Una fase inicial donde el término privatización contiene multitud de diversos elementos que aglutinan un programa político-social con la meta de reducir el peso del Estado en la economía. Inicialmente circunscrito en países como Inglaterra, EEUU o Chile, en esta primera fase, se aglutinaban diversas medidas que iban desde la liberalización de mercados o limitación en la actuación del Estado en la libertad de mercado, hasta el abandono de servicios públicos o la desnacionalización total o parcial de empresas. En una segunda fase, se trata de la expansión de las políticas de privatización al resto de países, sobre todo de Europa e Iberoamérica. En esta segunda fase existe un intento de diferenciación entre procesos de desregularización y procesos de privatización, puesto que la experiencia inglesa ha sido observada por estos países y con ello sus consecuencias. Finalmente, en una tercera fase, que se sitúa a partir de la década de los 90 donde el concepto de privatización queda circunscrito a la transferencia de bienes públicos a empresas privadas o la externalización de servicios a través de empresas privadas (Bishop, Kay, & Mayer, 1994) (Bel, 2006). Optar por la privatización, en cualquiera de sus formas, fue una decisión seguida por multitud de países desde la década de los 80, aunque no en todos los países se desarrolló de la misma forma debido a los factores sociopolíticos intrínsecos que existían en cada uno de ellos. Durante la década de los 80, se dio la implementación de políticas de privatización en más de 70 países, con la liquidación de más de 7000 empresas estatales (Guarnido Rueda, Jaén García, & Amate Fortes, 2007). A modo de ejemplo, cabe citar en Inglaterra la venta de British Telecom, British Airways, Cable & Wireless, British Gas, British Aerospace, British Petroleum y British Steel, entre otros. En Francia, fueron referencia de las políticas de privatización Air France, Saint-Gobain o el banco Paribas. En Italia destaca el caso de Alitalia o Alfa-Romeo. En España SEAT, Grupo Royan

---

<sup>5</sup>Traducción propia del original.



Brands, ENASA o Iberia (Guarnido Rueda, Jaén García, & Amate Fortes, 2007), (Donahue, 1989), (Martín Urriza, 1996), (Clifton, Comín, & Díaz Fuentes, 2006).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, o debido a lo anterior, el caso es que las esperanzas iniciales depositadas en la privatización como una especie de “santo grial”, comenzaron a desaparecer provocando decepciones e insatisfacciones. Por otra parte, los impulsores de estas medidas decidieron que este sentimiento social no procedía tanto de las consecuencias negativas de los procesos privatizadores sino porque estos procesos no habían sido lo suficientemente ambiciosos, indicando la necesidad de incrementarlos (Donahue, 1989). Estos procesos privatizadores provocaron una ingente cantidad de estudios y análisis, muchos de ellos centrándose en la comparación de un servicio público concreto cuando era público y sus resultados una vez privatizado. En este sentido, parte importante de la doctrina económica señalaba ahorros del 8 – 14% cuando los servicios eran gestionados por entes privados e incluso ahorros superiores en servicios como la limpieza viaria (Hodgson G. , 1998). Otros estudios posteriores situaron el ahorro en una horquilla del 10 al 20% (Domberger & Jensen, 1997).

De esta etapa se concluye que los menores costes de los entes privados proceden de: (a) la competencia. Recuperando ideas que habían permanecido olvidadas como las citadas por Chadwick y la competencia por todo el área, en vez de la competencia dentro del área, se observa la reducción de costes cuando existe una licitación competitiva, generando un incremento del ahorro para las arcas públicas cuando la concurrencia a estas licitaciones contiene un número elevado de competidores. A su vez, implica que los entes públicos tendrán mayores incentivos a una gestión privada de un servicio público cuando existan muchos interesados privados en dicha gestión (Domberger & Rimmer, 1994), (b) diferencias en el marco laboral. En los servicios públicos que son más intensivos en mano de obra, la diferencia salarial público – privada, junto con las garantías y estabilidad laboral que otorgan los marcos regulatorios públicos, crean un incremento de costes cuando los servicios son afrontados de forma pública (Ferris & Graddy, 1991) (Nelson, 1997), (c) la escala y el óptimo tecnológico influyen en la capacidad que tiene un ente privado en ejecutar un servicio público a menor costes. La respuesta de muchos servicios públicos corresponde, desde la perspectiva político administrativa, a una determinada circunscripción territorial que se ha determinado por evolución histórica, social y política, pero que esto no significa que el óptimo tecnológico de ese servicio sea dicho territorio, sino que puede mejorar si se diese a una escala mayor. Las limitaciones político administrativas de los entes públicos crean que un ente privado, al poder desarrollar el mismo servicio en territorios distintos e incluso limítrofes, sea capaz de alcanzar una optimización tecnológica que facilite una reducción de los costes del servicio público (Martínez Rodríguez, 2003), (d) por último, se señala una relación positiva entre el incremento de la privatización y el incremento de la tensión fiscal (Donahue, 1989).

Aunque siempre existieron voces críticas que señalaban los efectos negativos de la privatización, los estudios que centran su análisis en dichos efectos o la inexistencia de evidencias que suponga una mayor eficiencia al sector privado frente al público, incluyendo servicios externalizados (Hall, 2014) se van incrementando a partir de finales de la década de los 90, para agudizarse durante la etapa de crisis económica que comenzara en 2007, impulsando de nuevo una visión remunicipalizadora de los servicios públicos. Con este término se intenta definir la acción que pretende retornar al sector público las actividades que fueron transferidas al sector privado desde la década de los 80. La propuesta remunicipalizadora surge de la mano de experiencias exitosas en el marco de la Unión Europea y que han sido estudiadas detallando la reducción de costes

cuando se compara con la gestión del mismo servicio por parte de un ente privado (Esteve Pardo, 2017). Además, la existencia de experiencias traumáticas en la gestión privada de servicios públicos (falta de inversión suficiente, abandono del servicio, corrupción, transferencia de poder político a empresas privadas...) han hecho observar y estudiar los efectos de la privatización con más detalle que en las décadas 80 – 90. Sin embargo, conviene señalar que las experiencias remunicipalizadoras exitosas, como observa José Esteve (2017), se han llevado a cabo en el centro y norte de Europa, mientras que en el sur de Europa el movimiento remunicipizador ha sido más débil y con apenas experiencias que afecten a núcleos poblacionales de gran tamaño. Esto es debido, en parte, a las diferencias que han existido en el impacto de la crisis económica ente el norte y centro de Europa y el sur de Europa, además de, como ya se señalaba en los estudios municipalistas desarrollados en epígrafes anteriores, la libertad municipal para poder acceder a fuentes de financiación alternativas que sí existe en países como Alemania o Francia siendo prácticamente inexistente en España. No obstante, está claro que el movimiento remunicipizador en España está incrementando su influencia: esto se percibe fácilmente en el programa político de muchas candidaturas que han accedido a la alcaldía de distintos núcleos urbanos. Además de experiencias llevadas a cabo en ciudades como Rivas, León o Tarrasa, existen propuestas e iniciativas activas en lugares como Madrid, Barcelona, Mondragón o Sabadell.

### **3.4 Conclusiones:**

La primera pregunta objeto de investigación del presente capítulo es si la realidad marcaba las teorías que se iban creando o si, por el contrario, la creación teórica daba paso una modificación de la realidad.

Como se observa en el capítulo anterior, la realidad de la revolución industrial había ido trazando un camino por el que transitaron tanto los debates que surgen como las teorías que se crean en defensa de unas u otras posturas donde se puede comprobar cómo la municipalización de servicios se lleva a cabo con anterioridad a la construcción del aparato teórico sobre la municipalización. Todo ello sin menospreciar el peso del análisis monopolístico que se había dado en etapas anteriores y el debate sobre la necesidad de intervención.

Sin embargo, el recorrido por la historia del pensamiento sobre los bienes económicos arroja unos resultados bien distintos. Una primera etapa se sitúa en la delimitación entre los bienes que se producen de forma privada y cuáles deben ser producidos en la esfera pública. Adam Smith es uno de los primeros autores en delimitar con gran precisión la idea de bien público. Aunque durante mucho tiempo los bienes económicos evolucionaron conforme a la idea expresada anteriormente, esto no implica que, como consecuencia, no surgiera con anterioridad la observación de los problemas de las acciones colectivas, así David Hume precisa uno de los inconvenientes que evoluciona junto con el concepto de bienes públicos: se trata del problema del polizón (free rider) aunque no lo etiqueta como tal. Las observaciones realizadas por Hume son tenidas en cuenta por diversos autores como Alexander Hamilton o James Madison en 1780.

La línea argumental en torno a los bienes económicos que se había seguido hasta entonces se modifica con la intervención de J.S. Mill quien entiende los bienes colectivos como aquellos cuya producción por parte de agentes privados no es beneficiosa o no es atractiva para llevar a cabo, pero, al existir un interés general a satisfacer, debe intervenir un ente público. Para Chadwick, al igual que para Mill, los bienes colectivos están íntimamente relacionados con los monopolios naturales.

El desarrollo del concepto de bien público queda suspendido durante varias décadas y se recupera en el periodo de entreguerras con la destacada obra, en 1934, de Antonio di Vito de Marco *Principios de la economía financiera*. A través de la teoría del intercambio voluntario distintos economistas alemanes e italianos cambian la óptica de estudio utilizada hasta este momento proponiendo el estudio de la optimización de los intereses colectivos, ya que, los bienes colectivos necesitan de la colaboración de un conjunto de individuos. La negociación de este conjunto de individuos tendrá unos resultados más óptimos que otros y, por tanto, si las condiciones de negociación son las mismas para todas las partes se podrá alcanzar un punto de equilibrio.

En 1939 Musgrave realiza un importante aporte: destaca el hecho de que la debilidad de la teoría del intercambio voluntario reside en la existencia de servicios de acceso gratuito, haciéndole susceptible del problema del polizón y, por otra, la cuestión de que los servicios públicos proporcionan beneficios indivisibles entre los miembros de una comunidad.

Es en 1943 cuando se realiza el primer estudio específico sobre los bienes públicos por Howard R. Bowen y cuando se clasifican los bienes económicos en individuales o bienes sociales. Se cambia la línea argumental sobre la distinta producción de los bienes y se pasa a prestar atención al consumo de los bienes donde los bienes individuales son divisibles y pueden ser apropiados por distintos sujetos. Sin embargo, los bienes sociales se muestran indivisibles y no pueden ser poseídos individualmente de forma privada ya que su consumo recae en el conjunto de individuos.

Será Paul Samuelson quien en 1954, influenciado por Musgrave, publica un artículo, *The Pure Theory of Public Expenditure*, donde define los bienes públicos como aquellos cuyo consumo o uso individual no supone un impedimento para el uso o consumo del resto de individuos. En los bienes privados el consumo de una unidad más por parte del sujeto supone una unidad menos para poder ser consumida por parte de otro sujeto, introduciendo el concepto de rivalidad.

Un año después, en 1956, aparece por primera vez en la literatura económica el concepto de bienes públicos locales introducido por Charles Tiebout, remarcando que existen multitud de servicios que se prestan a un nivel infraestatal y que afectan a un conjunto de población concreto. Para Tiebout, los bienes públicos locales superan la problemática que expone Samuelson sobre la falta de información en la preferencia de los consumidores en los bienes públicos. Además, añade una dificultad a los bienes públicos, el concepto de *congestión*, y avanza la idea, posteriormente desarrollada por Buchanan, de bienes de club.

Musgrave, en 1959, vuelve a hacer una valiosa aportación en la evolución de los bienes económicos. Ampliando la caracterización que había realizado Samuelson, puntualiza

que en algunos supuestos puede darse una exclusión en el consumo de uno o varios sujetos (normalmente vía precio). Por tanto, el bien social será aquel que permita un consumo al conjunto, pero donde no pueda existir exclusión. Influenciado por los postulados de Tiebout, Buchanan publica en 1965 su trabajo sobre los bienes club. Presenta la posibilidad de alcanzar el óptimo en el suministro de bienes públicos a través de la limitación del consumo que supone el precio en los bienes. Buchanan señala la existencia de bienes económicos mixtos que no son privados ni públicos puros. Los bienes club estaría situados como bienes públicos impuros donde no hay rivalidad pero sí existe exclusión en su consumo ya que los consumidores, una vez satisfecha la cuota de entrada al club, pueden consumirlos de forma ilimitada y gratuita.

En 1969, Musgrave establece la definición de bien social que será la definición estándar actual y es que, para Musgrave, los bienes sociales no son rivales y además tampoco son excluibles en su consumo.

El mismo año que Buchanan presenta los bienes club, 1965, Marcus Olson publica su obra más influyente: *La acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Olson identifica tres factores en el fracaso de los servicios públicos en grandes grupos: (a) la relación inversamente proporcional entre el tamaño de los grupos y el cumplimiento individual con los costes del servicio, (b) a medida que se incrementa en número de individuos que conforman el grupo también se incrementan los costes de organización, (c) la relación inversa entre el tamaño del grupo y los potenciales beneficios que puede obtener cada individuo como consecuencia de los costes de organización y de la congestión.

El estudio de los bienes económicos, su delimitación, definición y características, los problemas de los bienes públicos y el cambio de perspectiva desde la clásica de dirimir quién debe producir un bien hasta la actual fundamentada en la eficiencia y la optimización, tuvieron como desarrollo teórico (a partir de la década de los 50) la teoría de la elección pública como primer intento de estudio pormenorizado del comportamiento de los entes públicos. Todo ello con la finalidad de modificar el funcionamiento de las administraciones e incluso replantear su propia naturaleza centrándose en satisfacer los intereses de los individuos a los que van dirigidos los servicios públicos

Para la teoría de la elección pública la monopolización en la prestación de los servicios por parte de un ente público, conlleva una tendencia a la sobreproducción e ineficiencia y plantean, por un lado, que la subcontratación de servicios públicos genera una mejora en la eficiencia técnica y reduce los costes de producción y, por otra parte, que mejoran los costes de transacción con respecto a los que generan los contratos y la actividad administrativa (contratos incompletos).

El contexto político-económico que se da a partir de la década de los 70 (crisis del petróleo, crisis fiscal, crisis local o el desgaste de las políticas keynesianas) ayudó y agudizó la influencia de las ideas del Public Choice en el desarrollo del *Reaganomics*, con un apoyo decidido a la privatización de servicios públicos locales. Este término se utiliza de forma común a partir de la década de los 70 y 80 como resultado de las políticas adoptadas en Chile o en Reino Unido (aunque se había expresado para el análisis de la economía nazi por autores como Sweezy en 1941).

Al mismo tiempo que se desarrollan las teorías de la elección pública, Elinor Ostrom, quien en 1973 abre un taller de trabajo en teoría política y análisis político y comienza a trabajar en la gestión colectiva de bienes comunes. Sin embargo, sus obras más relevantes se darán a partir de la década de los 90. Ostrom presenta la rivalidad como un elemento objetivo donde el uso de un bien deja sin posibilidad de uso a otros sujetos, sin embargo, la capacidad de exclusión resulta un elemento subjetivo que tiene influencia de multitud de factores sociales, institucionales, del marco regulatorio o de los valores del conjunto de la comunidad. Presenta una solución a los problemas clásicos que se han estudiado acerca de los bienes públicos (problema del polizón, dilema del prisionero, la tragedia de los comunes etc), a través de los *recursos de uso común (RUC)*. Los bienes comunes serán rivales y no excluibles, ya que su consumo supone la restricción de utilización por parte del resto de individuos del grupo, pero, al mismo tiempo, no existe la posibilidad, o resulta extremadamente ineficiente, impedir su consumo a uno o varios individuos del grupo.

En 1989, Anthony de Jasay a través de su obra *Social Contract, Free Rider: A Study of Public Goods Problem*, desarrolla el concepto de *contrato social* desde una nueva perspectiva, ya que lo entiende como un sistema aglutinador de intereses donde el estado interviene para gestionarlos y como una herramienta *anti free rider*. Critica la intervención estatal para la gestión de los intereses sociales y expone los factores que influyen en la supervivencia de los bienes públicos (a) el tamaño del grupo, (b) la productividad del servicio público, (c) la existencia de una obligación a colaborar con el bien público incrementa el incentivo al consumo de dicho bien por parte de los individuos que aportan, (d) la demanda al Estado de nuevos servicios se incrementa al mismo tiempo que decrece el valor de éstos para los individuos.

Finalmente en el mismo año que de Jasay publica su obra John D. Donahue presentará su estudio sobre la privatización y los bienes públicos, donde se expone la propuesta de retorno a la idea inicial de estudiar pormenorizadamente cada bien económico para poder decidir si debe ser producido de forma pública o privada. Argumenta que intentar delimitar la definición de un bien público para su estudio a través de modelos supondrá inexactitudes y desaciertos debido a que: (a) determinar si un bien es público o no es el resultado de una graduación en el término ya que es extremadamente complicado poder hacer una predicción para delimitar qué actividades podrán ser asumidas por el ámbito privado, (b) las externalidades de cualquier acción humana y la relación con la libertad individual, (c) la definición de bien público no recoge todas las actuaciones que realiza el sector público.

Por diversos motivos (metas financieras, propósitos ideológicos, incrementos de la eficiencia...) en la década de los 80 se iniciarán una gran cantidad de procesos privatizadores, a todos los niveles, en prácticamente todos los países.

De esta etapa se ha concluido que la reducción de los costes en los servicios públicos suministrados por la iniciativa privada corresponde a: (a) la competencia por licitaciones públicas y recuperación de propuestas como la de Chadwick (competición por el área), (b) diferencias en el marco laboral (diferencias en la estabilidad laboral, diferencias salariales, diferencias en la formación de la mano de obra, diferencias en la sindicación...), (c) la escala y el óptimo tecnológico facilita que un ente privado pueda optimizar la ejecución de un servicio al poder llevarlo a cabo en distintos ámbitos político-



administrativos así los entes públicos tienen mayores dificultades para superar su restricción político administrativa, (d) el incremento de tensiones fiscales afectan positivamente al incremento de decisiones privatizadoras.

A partir de la década de los 90 se incrementan los estudios que señalan los efectos negativos de las privatizaciones o la inexistencia de evidencias que demuestren una mayor eficiencia del sector privado frente al público, incluyendo servicios externalizados (Hall, 2014). La crisis económica de 2007 y algunas experiencias traumáticas (que recuerdan a la etapa inglesa de inicio de la municipalización de servicios) como el abandono del servicio, la corrupción, infrainversión, dificultades para inspeccionar las actuaciones de los agentes privados, recortes en puestos de trabajo (salarios, derechos o garantías) o el incremento de poder de entes privados impulsa de nuevo un movimiento que exige la *remunicipalización* de servicios públicos, sobre todo, a nivel local.

Este movimiento camina de la mano de diversas experiencias exitosas que se han dado en Europa central y del norte y se plantea en núcleos urbanos como Madrid o Barcelona.

Por todo lo anterior y en respuesta a las preguntas planteadas, parece claro que, al contrario de lo que ocurre en las etapas previas a las ideas municipalizadoras, en esta ocasión y dentro de las doctrinas sobre los bienes económicos, se puede delimitar una primera etapa con avances en el estudio de los problemas de las acciones colectivas y una focalización en determinar qué bienes deben ser producidos de forma pública o privada basándose en la observación de la realidad. Una segunda etapa la avanzan economistas italianos y alemanes en el periodo de entreguerras interesándose por la catalogación y definición de los bienes con respecto a su consumo y eficiencia en la prestación de dichos bienes. Aunque Knut Wicksell se considera uno de los padres de la teoría de la elección pública con su obra de 1896 *Principle of just taxation* (Silvestre, 2003) y tuvo una gran influencia en autores posteriores como Musgrave o Buchanan (Hansjürgens, 2000) este cambio de prisma en el estudio de los bienes económicos supuso el inicio, a partir de la década de 1950, de las teorías de la elección pública centradas en el análisis de los bienes colectivos. La teoría de la elección pública y el desarrollo teórico en la comprensión y delimitación de los bienes económicos junto con otros elementos como la crisis fiscal o la crisis del petróleo, influyeron en la toma de decisiones de carácter privatizador inicialmente en países como Chile, Inglaterra o Estados Unidos, para, posteriormente, resultar en una ola privatizadora en la mayoría del conjunto de las economías durante las décadas de los años 80 y 90. Por tanto, se observa que la evolución teórica del estudio de los bienes económicos supuso un respaldo a las acciones privatizadoras que se ejecutarían años después.

Por último, la segunda pregunta formulada hace referencia a la vinculación entre la evolución teórica de los bienes económicos desde una perspectiva de historia del pensamiento y las fases privatización – remunicipalización. Se observa una fuerte vinculación entre las ideas anunciadas tanto por la teoría de la elección pública como por modelos y teorías anteriores como es el caso de los problemas de la acción colectiva y su influencia en posiciones actuales como la presentada por De Jasay. Las influencias entre los autores de las principales teorías estudiadas es difícil de delimitar, aunque se puede reseñar la influencia de la primera etapa (producción pública o privada) entre Smith, Mill o Chadwick hasta llegar a la propuesta de retorno a esta idea por parte de Donahue o el

reciente premio nobel de economía Jean Tirole quién, en su libro *La economía del bienestar*, observa como la economía debe trabajar para los bienes comunes identificando las instituciones o tipos de políticas que pueden proveer dichos bienes. Sin embargo esto es un paso posterior a la necesidad de definir (incluyendo a la propia sociedad) el bien común (idea señalada por Donahue) para poder analizar y decidir posteriormente la mejor forma de provisión del bien económico (Tirole, 2017). Por otra parte, autores como Knut Wicksell, Antonio De Viti De Marco, influyen a Musgrave, o cómo éste, a su vez, influyó en autores como Samuelson o Buchanan, así como las ideas de Tiebout influyeron en autores posteriores como Buchanan u Ostrom.

La fase privatizadora situada a partir de mediados de la década de 1970 estuvo influenciada por las teorías sobre los bienes económicos desarrolladas anteriormente. Sin embargo, la etapa remunicipalizadora que se inicia con el cambio de milenio y se agudiza a partir de la crisis económica de 2007 no responde tanto a los planteamientos y estudios críticos realizados a partir de la década de 1990, sino que surge como reacción a una realidad observada en la gestión de servicios públicos por parte de entes privados. En este sentido, llama la atención las grandes similitudes entre las causas de municipalización del servicio (sobre todo del municipalismo inglés) y las causas que, más de siglo y medio después, se argumentan en la actual ola remunicipalizadora.

## 4. CLAVES ECONÓMICAS DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DE MADRID EN PERSPECTIVA HISTÓRICA, DESDE SUS INICIOS HASTA SU MUNICIPALIZACIÓN (S.XV – S.XX)





## 4.1 Introducción:

El objetivo de este capítulo es arrojar luz sobre los comportamientos de los agentes e instituciones en servicios públicos básicos y sus efectos en la propiedad y gestión de los servicios aplicando el marco teórico institucionalista. Se analiza la evolución de la relación entre el servicio de limpieza de Madrid, los recursos para poder ejecutar el servicio y los factores político-administrativos y sociales. Para ello se observa la transformación de la limpieza viaria, desde el siglo XV como una imposición, hasta transformarse en un servicio ejecutado por “obligados” privados que, a su vez, con el transcurso de los siglos, terminará convirtiéndose en un servicio básico de propiedad y gestión pública. Con el objeto de identificar las relaciones causales predominantes en los agentes e instituciones se estima la respuesta tanto en el servicio de limpieza viaria como en su relación con el gobierno local. Se trabaja en una división por etapas donde la administración, los trabajadores, las empresas y los ciudadanos van creando y asumiendo características propias que evolucionan junto con el cambio de cada etapa.

Las etapas de estudio se dividirán por gobiernos nacionales puesto que inicialmente tendrán un alto impacto en los acontecimientos de la Villa de Madrid. Teniendo en cuenta lo anterior las etapas serán 1. Madrid en sus inicios y Felipe II, 2. Felipe III, 3. Felipe IV, 4. Carlos II, 5. Felipe V, 6. Fernando VI, 7. Carlos III, 8. Carlos IV, José I Bonaparte, Fernando VII, 9. Isabel II, 10. Revolución de 1868, Amadeo I de Saboya y I República, Alfonso XII, Regencia y Alfonso XIII.

La voluntad de estudio en la presente tesis no es abarcar todos los periodos, sino poder trazar una línea de evolución desde el comienzo de la limpieza viaria en Madrid hasta la municipalización del servicio. Las etapas históricas ayudan a otorgar una base por la que transcurre el servicio de limpieza de Madrid. El estudio se ha llevado a cabo utilizando los recursos disponibles hasta el momento en la Hemeroteca Municipal, el Archivo de la Villa, la Biblioteca Nacional, la biblioteca de la Comunidad de Madrid, y otro tipo de instituciones que van desde la Biblioteca Técnica Municipal a la solicitud de estudio de información de la Concejalía de Medio ambiente y movilidad a través del portal de transparencia. Los estudios sobre la limpieza viaria de Madrid se encontraban completamente atomizados y centrados exclusivamente en la higiene urbana u otros servicios como la recogida y gestión de residuos. También se han dado análisis de etapas concretas muy relevantes en la construcción de Madrid como es el caso del reinado de Carlos III. Sin embargo es la primera investigación dedicada exclusivamente a la limpieza viaria de la capital ya que aunque se pueden encontrar diferentes guías sobre los procesos teóricos de limpieza pública, ninguno bucea en la observación a su evolución, relaciones e influencias tratando de explicar con una mirada en el pasado, el presente.

El transcurrir de la línea temporal que se dibuja en este estudio separa a los agentes en Administración pública, obligados (contratas), ciudadanos y trabajadores. Estos cuatro grupos estarán interrelacionados a través del comportamiento que tenga cada uno pues afectará al resto. La recuperación, análisis y estudio del material encontrado que va desde cartas, reclamaciones o propuestas hasta narraciones, diarios de viaje o noticias, pasando por los pliegos de condiciones de los contratos, sentencias o bandos y ordenanzas, permite ver el comportamiento y el sentimiento de cada uno de los agentes que intervienen en la evolución del servicio.

Todo lo anterior se tiene como objetivo la representación de cada una de las etapas anteriormente desarrolladas, otorgando unos valores a cada variable más representativas del servicio de limpieza (la decisión sobre los medios de producción y sobre la actividad, la propiedad de los medios de producción, si existe sistema de sanciones y sobre quien se aplica, el ramo de limpiezas lleva a cabo una o varias tareas distintas a la limpieza viaria, las quejas que se emiten que estén relacionadas con el servicio de limpieza viaria) para, posteriormente, puntuar el comportamiento de cada agente o institución que interviene en el proceso, con el propósito de sintetizar la información y poder estudiar las tendencias e interacciones de los agentes en cada etapa desde el inicio del servicio de limpieza hasta su municipalización.

## **4.2 El marco analítico: el enfoque institucionalista**

El institucionalismo contiene en su seno todo un conjunto de teorías que comparten como nexo común la importancia de las instituciones en el estudio de la economía. Tal y como hace constar Rutherford (2008) lo que en la actualidad se conoce como institucionalismo (en contraposición al neo institucionalismo) se centra en los estudios desarrollados por la escuela americana durante el periodo de entreguerras.

La ordenación del conjunto de teorías que forman el institucionalismo ha tenido distintas y muy variadas clasificaciones (Seligman, 1967); (Gruchy, 1972); (Hodgson G. , 1998); (Hodgson, 2000); (Rutherford, 2000); (Rutherford, 2001); (Chavance, 2013). Figuras destacadas de la corriente institucionalista son Thorstein Veblen, John Hobson, John Roger Commons, Wesley C. Mitchell, Richard Tawney, Walton Hale Hamilton, John Maurice Clark, George Douglas Howard Cole, Clarence Edwin Ayres, o J.K. Galbraith.

El eje central del institucionalismo se mueve dentro de los conceptos: instituciones, hábitos, reglas, agentes y poder. Sin embargo, tal y como matiza (Hodgson G. M., 2001) el institucionalismo no tiene la intencionalidad de construir un modelo general para explicar la realidad sino que, a través de los conceptos señalados anteriormente y su interrelación, avanza hacia enfoques específicos de análisis históricamente delimitados. El institucionalismo utiliza otras ciencias sociales como la psicología, sociología, antropología, política, etc... creando un marco de análisis que mueve las técnicas matemáticas y estadísticas del centro de la ciencia economía a la periferia, utilizándose como herramientas de un marco teórico construido con anterioridad al inicio del análisis del caso particular. A continuación se detallarán los conceptos más relevantes del marco analítico institucionalista que sugerimos para el presente análisis.

En primer lugar, el agente hace referencia al sujeto de acción radicado en la sociedad mientras que la agencia es el resultado de un grupo de agentes o sujetos colectivos que no configuran en sí mismos una institución.

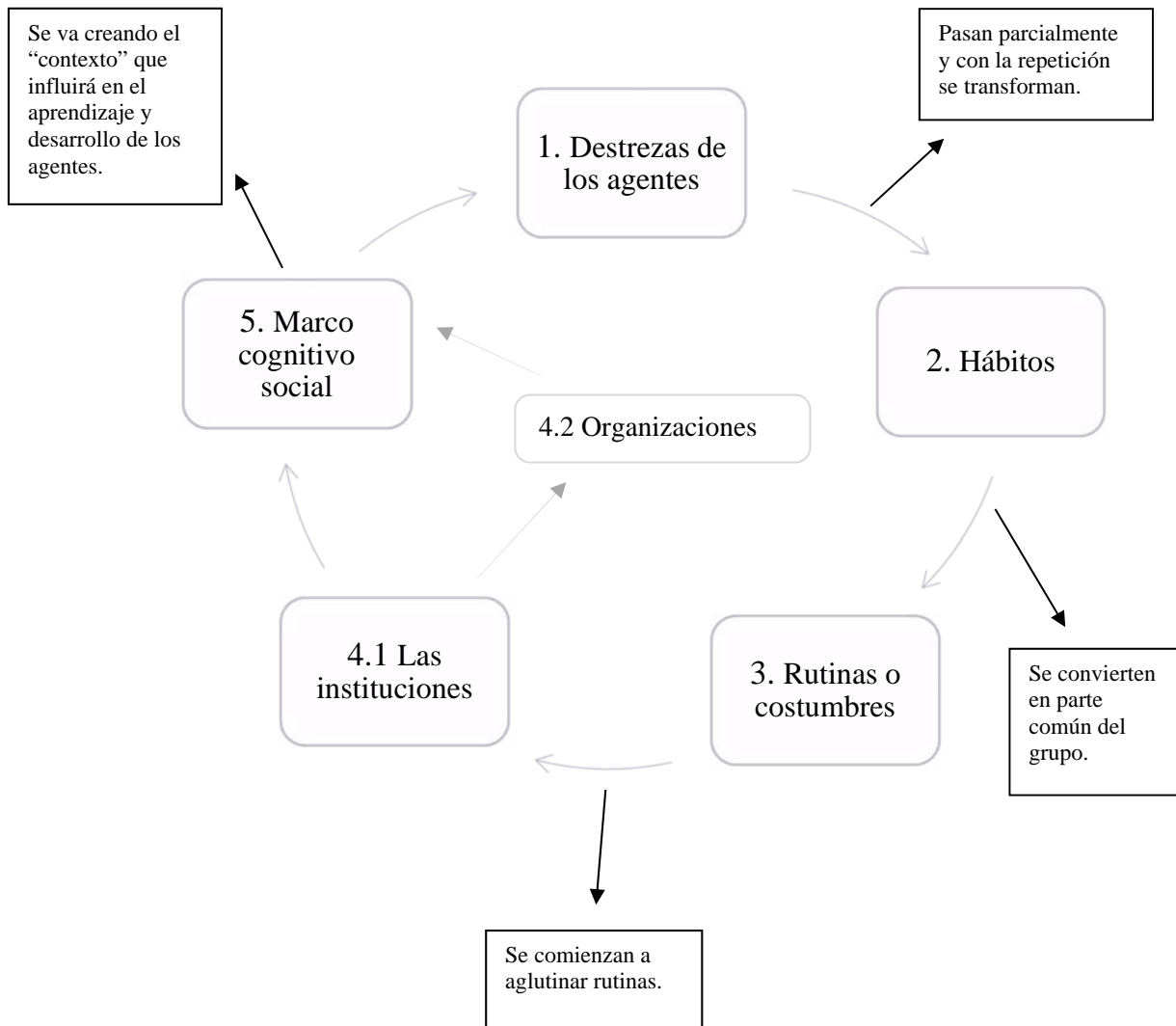
El hábito es un comportamiento repetitivo que se lleva a cabo como consecuencia de un patrón de comportamiento previamente adoptado a la realización de la acción o la omisión cuya repetición en el tiempo termina estableciéndose como hábito. Tal y como desarrolla (Hodgson G. , 2003) “Los hábitos se forman a través de la repetición de acciones y pensamientos. Están influenciados por actividades previas y tienen cualidades autosensibles [...] El hábito no niega la elección. Diferentes conjuntos de hábitos pueden

dar lugar a preferencias competitivas”. Uno de los puntos esenciales de los hábitos es que el agente, para evitar tener que estar decidiendo en cada momento de su vida crea repeticiones influenciado por las “convenciones” (Keynes) o los “hábitos” (Veblen). De esta manera y, poco a poco, los agentes se transforman acotando y adaptando sus preferencias como resultado de todo lo anterior. Otro de los puntos esenciales de los hábitos es que conectan las instituciones con los agentes.

Las instituciones fueron definidas inicialmente por Veblen (Veblen, 1919) como “hábitos establecidos de pensamiento comunes a la generalidad de los hombres”. Posteriormente esta definición fue matizada por Walton Hamilton (Walton, 1932) quien entendió que una institución era “una forma de pensamiento o acción permanente o prevaleciente, que quedaba inserta en los hábitos de un grupo o costumbres de la gente”. Cabe destacar una serie de características de las instituciones, siguiendo a Hodgson (2001), todas las instituciones conllevan la interacción de agentes y la retroalimentación de información. Además las instituciones mantienen y se mantienen vivas por concepciones y expectativas compartidas con los agentes, incorporando valores y normas (en concreto con un refuerzo en dirección a fortalecer su legitimidad moral) y reduciendo la incertidumbre. Por último, destaca la tendencia a la supervivencia de la propia institución y a su propio auto reforzamiento y persistencia.

Por tanto, como se ve en el esquema 1, los hábitos están conectados con las instituciones ya que, a través de la repetición y las rutinas, se conserva el conocimiento de las acciones u omisiones de los agentes que, a su vez, también se conservan intertemporalmente a través de las instituciones. Las organizaciones se entienden como instituciones que además de reunir las características anteriores, tienen una coordinación deliberada y se someten a principios de soberanía y autoridad ejercidos por la tecnoestructura. Para Galbraith la tecnoestructura se entiende como el conjunto de actores (heterogéneos) insertos en una organización que asimilan entre sus fines personales los fines de la propia organización y que en conjunto resulta un grupo de decisión, ya sea por la recepción de la información estratégica o por la posesión o generación de esta. Desde nuestra perspectiva, ampliando las tesis de Galbraith, la tecnoestructura tiene acceso a las fuentes de poder de forma más amplia y concentrada que la propia organización en la que se encuentra inserta. Por tanto, acceden tanto a la información (acceso completo), como a la organización (resultado de tener intereses más reducidos y concretos), a la personalidad (contenida de forma innata) y a la propiedad (utilizada casi en exclusiva como recurso para la toma de decisiones de dirección). Por otra parte, y siguiendo a Max Weber (Weber, 1922, pág. 223) “los empresarios capitalistas privados han sido los precursores de la burocracia moderna”. Compartimos su idea de que la tecnoestructura pública ha resultado muy influenciada por la tecnoestructura privada.

Esquema 1



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el esquema, se trata de una síntesis sobre los procesos en primer ciclo de la creación de instituciones. En primer lugar son las destrezas de los distintos agentes las que, a través de su repetición y selección, se insertan como parte común del grupo social (el grupo asume el estado de las cosas), estos hábitos asumidos socialmente resultan en costumbres sociales que, a su vez, al acumularse, constituyen instituciones. Éstas, a través de sus acciones y necesidades, tratarán de modificar el marco cognitivo social que será el entorno de influencia donde se moverán los nuevos agentes. Por tanto, aunque en los ciclos iniciales los elementos son básicos, a medida que las instituciones se fortalecen tendrán mayor capacidad de influencia en los nuevos agentes a través del marco cognitivo social. Un ejemplo de todo lo anterior es el proceso de las relaciones de contratación entre obligados y consistorio o la modificación de conductas sociales relacionadas con la limpieza viaria. Esto es extremadamente relevante en la tesis actual ya que el análisis de las influencias y dinámicas entre distintos agentes e instituciones mejora la comprensión de la situación actual en la limpieza viaria de la capital.

Las agencias (institucionalismo clásico) que paulatina y parcialmente se institucionalizarán a lo largo de las etapas, Ayuntamiento-contratistas-trabajadores, representan agentes de la teoría económica que serían consumidores-proveedores de capital - y empleados u oferentes de trabajo. Se podría haber optado por la teoría neoclásica para analizarlos, pero se decantará por el institucionalismo clásico debido al propósito de poder analizar cómo se conforman las costumbres y se institucionalizan a través de la repetición de las diferentes agencias a lo largo del tiempo. Esto afectará al marco cognitivo social que será la nueva delimitación donde se desarrollarán las relaciones de las agencias instituidas.

Aunque el contenido de la presente tesis podría ser observado bajo la lupa de un problema de agencia e información privilegiada (donde el principal encarga a un agente la ejecución de una acción, naciendo el problema precisamente de este hecho ya que, a partir de esta relación contractual uno de los objetivos del principal será procurar el cumplimiento de la acción contratada por parte del agente), la solución teórica al problema de la agencia viene dado por adoptar las medidas necesarias para alinear los intereses del agente con los del principal.

El problema del agente-principal se observa parcialmente a través de la evolución de las medidas que va adoptando el Ayuntamiento de Madrid para intentar atajar el problema de la limpieza y mejorar su ejecución por parte de los obligados (imposición de sanciones, sistemas de inspección y control, permiso de sanciones con recaudación compartida, control y toma de decisión de la actividad etc). Sin embargo, el objeto de estudio de la presente tesis no radica en este problema económico sino que el eje sobre el que orbita es sobre los bienes económicos, los servicios públicos y las relaciones entre agencias (en el sentido determinado por el institucionalismo clásico), instituciones y como todo ello afecta a la municipalización o la privatización de un servicio público básico.

Las soluciones otorgadas a lo largo de cada etapa por el Ayuntamiento de Madrid para procurar un cumplimiento de los contratos de limpieza nos sirve para ayudar a entender las relaciones y como los hábitos se fueron incrustando como costumbres sociales. La innovación de la presente tesis radica, en parte, en el estudio desde esta nueva perspectiva.

El problema de la agencia se ha intentado atajar a través de distintas acciones siendo tal vez la más innovadora la propuesta del Contrato Integral 5 del Ayuntamiento de Madrid. Con dicho contrato se pasa a un control a través de recogida de muestras masivas diarias y en todos los turnos sobre la calidad de la limpieza en todos los distritos de Madrid. La base se establece conforme a estudios previos de impacto de la suciedad en el ciudadano (el ciudadano no percibe de igual modo un pañuelo de papel arrugado, un pañuelo de papel extendido o un pañuelo de papel con restos biológicos), esto otorgará un peso determinado a cada elemento observado en la vía pública por los inspectores municipales. Esto, a su vez, se cuantifica por meses (teniendo en cuenta otras variables que pueden afectar al servicio como la climatología). Los resultados repercuten en forma de deducciones en la certificación mensual de las empresas. Sin embargo, los problemas persisten y, a través del presente estudio, algunas de las acciones más características que se dan en la actualidad pueden entenderse mejor. Por tanto, el problema de la agencia no es el debate central de esta tesis aunque, sin duda, resulte relevante y haya sido largamente estudiado en muchos servicios de características similares. Las propuestas y la descripción que se hacen de este problema tratan de hacer un estudio a través de etapas que nos puedan suministrar patrones de comportamiento y, por tanto, no tratan de otorgar una solución al problema de agencia. Todo ello responde el hecho de que en la actualidad

persistan problemas acrecentados con la gestión de la limpieza pública en Madrid y que estos problemas se repitan y se sucedan a lo largo de todas las etapas desde sus inicios hasta la actualidad.

En este sentido, el neoinstitucionalismo de Williamson y el teorema de Coase (centrado en los derechos de propiedad y los costes de transacción) podrían encajar en el presente estudio. Sin embargo, destacan ciertas salvedades que nos llevan a concluir en la elección del marco analítico propuesto por el institucionalismo clásico.

En ambos casos, tanto el institucionalismo clásico como el neoinstitucionalismo, contienen modelos con un alto grado de abstracción pero siendo sus bases y fundamentos radicalmente distintos, aunque en apariencia parezcan similares, afectando a los resultados finales.

Siguiendo a autores como Rutherford (2001) o Toboso (1997) el institucionalismo clásico utiliza un método analítico holístico o sistémico que considera la importancia del todo (no quiere decir que prescindan de la importancia de las partes que lo conforman) y su afectación a las partes, mientras que el método neoinstitucionalista se centra en un análisis metodológicamente individualista de acuerdo entre partes. Esta diferencia tiene gran relevancia para la presente tesis puesto que nos disponemos al estudio de una línea temporal extensa, en evolución y con etapas delimitadas, por tanto el análisis individualista no ofrece la metodología adecuada. Por otra parte el institucionalismo neoclásico enfatiza la eficiencia en las decisiones de los agentes que intervienen con una racionalidad limitada y, como consecuencia, las interacciones de los agentes afectados por el marco cognitivo social salen del foco de atención. Para los neoinstitucionalistas la maximización de los agentes es un elemento fundamental de su actuación (aunque se produzca en entornos de incertidumbre e ignorancia) donde intervienen los costes de transacción (todo recurso dirigido a la extracción de información, negociación o control del cumplimiento del contrato -problema de la agencia- que se producen como consecuencia de la incertidumbre en el futuro y en el cumplimiento del acuerdo por las demás partes y cuando las inversiones tienen un grado de especificidad a terceros). Los institucionalistas clásicos observan un individuo (homo-sociocultural) cuyo comportamiento se guía por elementos socioculturales que delimitan sus posibilidades de conducta y esto, a su vez, produce que los elementos económicos pasen a un segundo plano.

Por último, los neoinstitucionalistas destacan la eficiencia económica de los marcos institucionales que se analizan o la modificación institucional que se produce cuando se alteran los costes de transacción (factor explicativo principal de los cambios institucionales). La corriente de pensamiento institucionalista clásica opta por observar los cambios institucionales desde la perspectiva de la conceptualización del poder y las consecuencias redistributivas (incluidos términos de poder) que tienen dichos cambios.

En relación con todo lo anterior también se tuvo en cuenta la teoría de la firma y la integración – desintegración vertical. El análisis planteado en este caso transcurre a través de la observación del mercado como un mecanismo ineficiente para asignar recursos debido a los elevados costes de transacción. La firma se crea como una institución con capacidad para reducir dichos costes de transacción y mejorar la eficiencia. Por tanto, las acciones de integración o desintegración vertical hacen referencia a la admisión dentro de una misma institución (firma) de distintas acciones que bien podrían ser tratadas a través del mercado aunque con un incremento de la ineficiencia. Así, la desintegración vertical es la decisión de subcontratar o hacer uno mismo el servicio.



Aunque no es el objetivo de la presente tesis, es evidente que los temas tratados son similares, en algunos elementos, a los aquí expuestos. Este punto es estudiado cuando se profundiza en las figuras de Chadwick-Bentham y la gestión por contrato de servicios públicos básicos (prisiones, etc) durante el análisis de la historia del pensamiento económico. Aunque Chadwick es un precedente de la teoría de Williamson de integración-desintegración vertical o externalización de los servicios, se perdería la esencia de esta tesis puesto para estudiar contrato por contrato (en los momentos puntuales en los que se daba la licitación pública y el estudio del contrato) y permitiría ver cómo, cuándo se sacan contratos o se externalizan determinadas producciones de una empresa, surgen problemas de información asimétrica y de posibles comportamientos estratégicos como el chantaje de la contrata, subida de precios, la inversión-desinversión dependiendo del tiempo de contratación o de si el activo es específico. Sin embargo, no permitiría desarrollar lo que constituye una de las propiedades más destacables del presente estudio, y es que se estudia la evolución a través de las etapas del marco cognitivo social, de las interacciones entre agencias e instituciones (estas interacciones son las dinámicas consecuencias de los problemas de agencia, costes de transacción, integración o desintegración vertical...), de los efectos del contexto internacional etc. Por tanto, el análisis no se delimita a un determinado contrato o una etapa concreta, sino que trata las dinámicas e interacciones entre las diferentes instituciones que afectarían al servicio de limpieza viaria.

La decisión del marco analítico institucionalista no es novedosa en la economía, aunque sea la primera vez que se procede al estudio de los hábitos, las costumbres y la interrelación entre instituciones en el servicio de limpieza de Madrid; autores como Herbert Simon, en su discurso del premio Nobel, expusieron cómo la decisión de gestionar parques públicos, depende más de los hábitos y la cultura que de cuestiones económicas o de la teoría neoclásica (Simon, 2018, pág. 352).

## **4.3 Evolución histórica del servicio de limpieza de Madrid:**

### **4.3.1 Madrid, sus inicios y Felipe II: De villa a capital del reino**

Aunque existían pueblos con relevancia que permanecieron con diferentes asentamientos a lo largo del territorio que hoy ocupa el municipio de Madrid, la aparición de Madrid en la historia se puede situar en el siglo IX, momento en el que el emir Mohamed I (852-886) levanta una fortaleza en el lugar ocupado actualmente por el Palacio Real.

En 1202 el Concejo o municipio de la villa de Madrid, representado por un corregidor y dos regidores, crea el Fuero de Madrid (régimen jurídico singular de una comunidad concreta y un territorio determinado) que sirvió, en palabras de Eduardo L. Huertas Vázquez (Huertas Vázquez, 2005) por una parte para refundir el derecho madrileño anterior a 1202 (privilegios reales que se fueron concediendo paulatinamente a la Villa de Madrid), y por otra parte se creó un marco base para el derecho que irá generando Madrid hasta el S.XIV. En el Preámbulo de la primera carta establece la exposición de motivos de la carta foral “Ésta es la carta foral que elabora el Concejo de Madrid para



honra de nuestro señor [...] a fin de que ricos y pobres vivan en paz y en seguridad”. Sin embargo, y continuando con Eduardo L. Huertas, se ha venido discutiendo sobre la literalidad de la traducción en la palabra “seguridad” ya que la palabra original “salus” podría haber hecho referencia a conceptos más interesantes como valores sociales integrados en la salud pública y social de todos los madrileños ya que en el desarrollo del fuero, el concejo dedicó parte de éste a la higiene y salubridad pública y medioambiental (especial regulación a los mercados de abasto, adulteración de productos, salud del clima, agua o aire). Sin embargo, algunos autores han planteado la posibilidad de que se tratase simplemente de la existencia de una gran riqueza agropecuaria y tráfico comercial y un intento de protección y fomento de la misma.

Posteriormente, en el año 1346 se produce una modificación del régimen municipal madrileño nombrándose a los primeros regidores de Madrid. Por tanto se pasa de una organización de Concejo abierto a una organización político administrativa de la Villa a través de concejo cerrado. Se hace responsables a los regidores alguaciles y alcaldes de llevar a cabo la reparación de los muros y calzadas (Domingo Palacio, 1905) quedando la vigilancia de la limpieza de las vías públicas, la higiene de establecimientos o el control de las obras en manos de los fieles (Gibert Sanchez de la Vega, 1949).

Madrid era una villa de tamaño reducido con recursos suficientes para atender los problemas incipientes de higiene urbana, tal y como detallan las disposiciones sobre empedrado y limpieza acordadas por el Concejo Madrileño con la formalización en 1496 de la obligación de los vecinos de mantener limpias la delantera de sus casas asumiendo ellos mismos los costes económicos de estas actuaciones (Rubio Pardo, 1979). Los Reyes Católicos recuerdan en diversas ocasiones a los corregidores que procedan a prestar atención a la limpieza de las calzadas (Albi, 1943)

Sin embargo, el hecho que cambia Madrid trazando una línea divisoria en la historia de la ciudad es el traslado de la corte a Madrid en 1561. Felipe II elige la villa como capital de Castilla, del reino de España y de su imperio. La situación geográfica como enclave estratégico militar fue probablemente uno de los motivos que movieron al rey Felipe II a trasladar la Corte a Madrid. Sin embargo, también hay que destacar la existencia de agua con pozos subterráneos, el río Manzanares o la existencia del Alcázar que daba facilidades para albergar a la Casa Real. Felipe II incrementara las extensiones reales madrileñas adquiriendo la Casa de Campo, el Campo del Moro o la Huerta de la Priora.

Madrid pasa a ser la capital de un imperio con la consiguiente importación y asentamiento de toda la actividad política, social y económica, transformándose en centro político y así, de forma progresiva, las necesidades de la corte van determinando la actividad del municipio. Para remarcar su nueva identidad de capital se procede a la construcción de una catedral, un hospital general o un Ayuntamiento entre otros.

Una de las primeras consecuencias es el incremento de la población madrileña desarrollándose el anillo de expansión de la ciudad en torno al palacio, disparándose la demanda de vivienda y dando lugar a burbujas especulativas por parte de los propietarios de los solares.

El estudio realizado por Beatriz Blasco Esquivias, desarrollado en su libro *Agua Va* (Blasco Esquivias, 1998), resulta de gran utilidad para comprender la evolución de la

higiene pública en Madrid. Siguiendo este trabajo observamos que los problemas con la limpieza en Madrid se deben fundamentalmente a los siguientes factores:

1. Crecimiento desorganizado e incontrolado de la población (Correa Bonet, 1986).
2. Especulación inmobiliaria y actividad constructora descontrolada con vertido en las calles, como consecuencia de la existencia de escombreras, solares sin edificar, edificios abandonados por insalubridad, la Regalía de aposento o la existencia de recintos y extensiones de tierra propiedad de la iglesia (Cervera Vera, 1954) (López Carcelén, 2015).
3. Vertido en la vía pública de los desechos propios de la actividad de los distintos oficios que trabajaban en las calles de la ciudad (herrereros, sastres, curtidores, zapateros, carniceros...).
4. El lanzamiento a la calle por puertas o ventanas de aguas sucias de las casas, tanto de los baños como de las cocinas (única posibilidad de los vecinos de Madrid al carecer la mayoría de los domicilios de otra alternativa como secretas o pozos sanitarios para deshacerse de estos desechos).
5. Inexistente o deficiente empedrado de las calles.
6. Creación de vertederos o muladares ilegales dentro de la ciudad que afectaban a la salud pública y al mercado inmobiliario, apreciando o depreciando el suelo y los edificios colindantes.
7. Carencia de una red de alcantarillado.

Del Consejo de Castilla depende la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. Felipe II establece una doble jurisdicción para ella: por una parte tenían jurisdicción como Concejo y nombre de Sala para lo criminal y por otra parte también eran jueces ordinarios civiles que conocían de pleitos que se podían plantear en diversa materia civil como los conflictos por suciedad en los espacios públicos o privados (Gonzalez de Amezúa y Mayo, 1926). Desde el primer momento el gobierno municipal intenta adoptar medidas para atajar los problemas mencionados anteriormente. En 1531 el corregidor don Antonio Vázquez de Cepeda decide subastar por primera vez el barrido de las calles a distintos obligados. El gobierno municipal, desde 1561, residía en el Ayuntamiento de la Villa y en la Sala de Alcaldes de Casa Corte y por tanto eran competentes para conocer en materia de la limpieza de los espacios públicos. Por todo lo anterior, parece muy factible que la creación del cuerpo de barrenderos se diese en una fecha cercana a las anteriormente mencionadas. Entre las primeras medidas adoptadas en esta materia, el 15 de junio de 1565, el Concejo acuerda organizar la recogida de basura a través de una división del municipio que pasa de los iniciales 6 cuarteles a 8, quedando una persona por cada cuartel como encargada de supervisar esta actividad (Blasco Esquivias, 1998).

Los obligados de la limpieza son los sujetos que solicitan la adjudicación de los trabajos de limpieza (se llevaba a cabo a través de concurso público o por designación directa del municipio). Una vez el obligado era el adjudicatario del servicio, debía empeñar sus bienes para adquirir, por su cuenta y riesgo, los equipamientos necesarios para llevar a

cabo la limpieza requerida. A cambio, los obligados percibían una cantidad estipulada en las condiciones previas de adjudicación.

Por otra parte, la ejecución de las labores propias de limpieza se llevaba a cabo por los denominados peones de limpieza (barrenderos) y los conductores de los carros (carreteros) que juntos se organizaban en cuadrillas. Los carros al pasar por las puertas de los domicilios emitían una serie de sonidos para advertir de su paso y que los dueños de las casas pudiesen sacar los desechos para arrojarlos al carro. (Verdú Ruiz, 1987) (Blasco Esquivias, 1998).

Desde la llegada de la corte a Madrid se confió en un sistema de denuncia entre los propios vecinos que premiaba al denunciante por su actuación. Sin embargo, este hecho fue requiriendo la creación de un cuerpo dentro de la administración que tuviese entre sus actuaciones el control de la limpieza. De este modo, se creó un cuerpo con orden jerárquico donde la cúspide estaba ocupada por un lado el Corregidor de la Villa que dictaba sentencia sobre faltas cometidas contra el buen gobierno y por otro lado por el Comisario general de limpieza quien tenía como competencia dictar sentencia contra cualquier falta cometida concerniente a la limpieza de la villa. Por debajo se situaba el Visitador general que inspeccionaba de forma periódica cada cuartel y podía elegir a 4 policías para realizar su cometido. En la base de la pirámide se situaban, el alguacil de limpieza (uno por cuartel) cuya figura era similar a la de un sobrestante con competencias para vigilar la limpieza del cuartel encomendado, y los porteros de “pulicia” posiblemente también uno por cuartel, quienes tenían entre sus competencias el orden público y el gobierno del cuartel. Tanto el alguacil de limpieza como el portero de pulicia trabajaban junto con un escribano para levantar actas de infracción, y siendo parte de su salario generado con las multas impuestas.

El 4 de mayo de 1590 se crea la Junta de Policía y Ornato Público, organismo encargado, entre otras actuaciones, de adecentar las calles, limpieza, eliminado de voladizos etc<sup>6</sup>.

Rápidamente se comienzan a ver las primeras limitaciones de un sistema que nace deficitario en recursos para intentar atajar un problema con un inmenso arraigo social y cultural. Así, el 4 de noviembre de 1583, se procede a la consulta al procurador general de Madrid exponiendo la necesidad de aumentar en una cuadrilla más los carros existentes hasta el momento ya que resultaban insuficientes (Martínez Bara, 1966). Este incremento en la dotación de carros no tiene, como era de esperar, casi ningún resultado. Por tanto, se comienza a recopilar toda la normativa anterior y se publica un “Pregón General para la buena gobernación desta Corte” en diciembre de 1585 que tiene como objetivo penalizar el comportamiento de arrojar a la calle desde los domicilios los desechos que se generaban en éstos (Pérez Pastor, 1891). Las medidas tienen vacíos legales que genera un incumplimiento constante por parte de los vecinos de Madrid, como son:

1. Se prohibía una práctica completamente arraigada en la sociedad por motivos de necesidad sin establecer ninguna alternativa al comportamiento penado.
2. Se prohibía el vertido de basura a través de ventanas. Luego, se comenzó a utilizar todo tipo de mecanismos para arrojar la basura desde otros lugares (puertas, accesos, tejados...).

---

<sup>6</sup>Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid, 1-1-54

En 1586 se dan las primeras tensiones con respecto al gasto que representaba tener un servicio de limpieza viaria y sobre dónde debían sacarse los recursos para sufragar el nuevo método de subasta del servicio de limpieza. Así las cosas, en Madrid se crea un arbitrio específico para la limpieza, recaudando ese gasto directamente de los comerciantes y vecinos<sup>7</sup>.

### **4.3.2 Felipe III: Adaptación de Madrid a la Corte**

Con la muerte de Felipe II acude al trono su hijo Felipe III, primer rey español nacido en Madrid, quien traslada la Corte a Valladolid hasta 1606 cuando la Corte regresa a Madrid de forma definitiva. Durante el reinado de Felipe III continúa el imparable crecimiento demográfico de Madrid. En 1600 se alcanzaban cifras que oscilan entre 120 000 y los 150 000 habitantes (Bennassar, 1983).

Recién regresa la Corte a Madrid se comienzan a adoptar medidas para intentar mejorar la limpieza de la Villa de Madrid haciendo responsable a la figura del regidor del servicio de limpieza en cada uno de los cuarteles<sup>8</sup>.

En 1608 la Junta de Ornato y Policía queda disuelta transfiriendo sus competencias a la Sala de Gobierno del Consejo Real.

Antonio Ricci (nacido en 1565 en Ancona, Italia), tras trasladarse a España, es nombrado visitador general de la limpieza. Hace una serie de sugerencias a la Sala de Gobierno del Consejo Real acerca de la idea de intentar coordinar el vertido de desechos de los domicilios con el barrido de la vía pública. El consejo asumió parte de las sugerencias que realizó Antonio Ricci, y así en 1612 establece unas pautas<sup>9</sup> a seguir por parte de los obligados de limpieza. Algunas de ellas llegan hasta nuestros días:

1. Se dividen las calles en 3 tipos de prioridades, quedando de esta forma las calles “de cumplida limpieza” (barrido y recogida diaria de la basura de las casas), “de mediana limpieza” (diaria recogida de la basura de las casas y un barrido semanal los sábados), “limpieza venturera” (barrido mensual de las calles y recogida de desechos domiciliarios los viernes de cada semana).
2. Se establece la obligación de regar “siempre que hiciese calor y no lloviese” algunos ejes centrales de Madrid así como las pertenencias de los comisarios de cuartel o de los componentes de la Sala de Gobierno del Consejo Real.
3. Obligación de acudir a las fiestas públicas que les ordenase el Comisario con cubas y carros.
4. Presentarse a la hora señalada ante el Visitador General para que les comunicase las actuaciones que tenían desarrollar.

---

<sup>7</sup> Archivo Histórico nacional, Consejos, Leg.51363, nº34

<sup>8</sup> Archivo de la Villa Libros de Acuerdos, 4 de febrero 1606

<sup>9</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid, 1-13-84

Por otra parte, y sin tener en cuenta el pago comprometido con los obligados de limpieza, Ricci propone una serie de prebendas que serían de disfrute por parte de los obligados:

1. Los obligados a la limpieza pueden atender a reclamaciones de limpieza privada siempre que los pagos de estas actuaciones sean asumidas por los sujetos privados.
2. Los vecinos quedan obligados a empedrar el frontal de sus casas hasta “en medio de la calle” y en las plazas “veinte pies en ancho”.
3. La villa asumiría un alguacil y un escribano para que denunciassen las infracciones cometidas por los ciudadanos en lo tocante a la limpieza.
4. Se otorga a los obligados, en donación, un paraje fuera de los límites de la ciudad para disponer de él.

El 15 de marzo de 1613 se publica un Pregón General de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, formado por 46 reglas con un contenido muy variado que continuará en vigencia durante un largo periodo de tiempo. Dentro de este Pregón se establece “Otrosi mandan, que ninguna persona desta Corte echen ni consientan echar de día ni de noche por las ventanas agua, ni inmundicia, so pena de quatro años de destierro, y veinte ducados a los amos que lo consintieren, y de cien azotes, y seis años de destierro a los criados y criadas, y de pagar los daños que hicieren”<sup>10</sup>.

Sin embargo y a pesar de todo lo anterior, la falta de aseo de la ciudad de Madrid seguía siendo una constante y las quejas por la falta de limpieza proliferaban. Los obligados de limpieza no cumplían con las condiciones que se habían acordado en los contratos de limpieza y reducían, siempre que podían, materiales, animales y operarios; además de falta de asistencia a las tareas encomendadas o subcontratación de su actividad. Por otra parte, los obligados de la limpieza se quejaban de que debían destinar recursos para cubrir la celebración de festejos extraordinarios teniendo que quitarles de cubrir las rutas normales de trabajo. (Blasco Esquivias, 1998).

### **4.3.3 Felipe IV: Primeras exigencias materiales a los obligados**

En 1621 muere el rey Felipe III y hereda la corona su hijo Felipe IV. Los problemas siguen siendo acuciantes pero el comportamiento de la población y la adopción de medidas continúan transitando los mismos senderos que en etapas anteriores. Así, en 1637 la Sala de Alcaldes dicta un pregón para establecer la obligación de arrojar los residuos por la puerta de las casas y no por las ventanas o balcones como venía siendo costumbre<sup>11</sup>. El incumplimiento de esta obligación y la obstinación de la población son tales que se

---

<sup>10</sup> Archivo Histórico Nacional Sala de Alcaldes de Casa y Corte. Libros de Gobierno 1613

<sup>11</sup> Archivo Histórico Nacional Sala de Alcaldes de Casa y Corte, libros de Sala 1637

dicta la misma norma de manera reiterada a través de los años sin que nunca se llegue a cumplir.<sup>12</sup>

En 1638 se emiten las “condiciones para la limpieza, empedrado y riego de las calles de la Corte”<sup>13</sup> que tendrá una duración de 6 años. Por su importancia desarrollamos el documento. En primer lugar los obligados de limpieza, quedan también obligados al empedrado y al riego. El documento pasa a desarrollar de manera detallada las obligaciones dentro de cada actividad. Respecto de limpieza, el documento destaca lo siguiente:

1. El obligado de un cuartel no podrá subarrendar el servicio a otro.
2. Los obligados deberán aportar los carros ordinarios, “que llaman de caxa”, para cargar en ellos los desechos de barrido y de recogida de residuos.
3. Con cada carro deberán ir dos mozos, uno de ellos será el carretero y el otro el barrendero que echará los desperdicios en el carro.
4. Los obligados tendrán que barrer todas las calles del cuartel que tengan encomendado sin interés (fuera de lo acordado en el contrato) ninguno.
5. Los obligados han de tener siempre los materiales necesarios (palos, escobas, espuelas...).
6. Todas las mañanas los barrenderos han de acudir primero a las plazas y calles principales y deberán estar terminadas antes del mediodía.
7. Todos los días se repartirán los carros por las zonas que señalen el corregidor, o los comisarios de cuartel.
8. Los porteros y escribanos tendrán registradas las faltas de los obligados de forma que cuando visite los cuarteles el regidor o el comisario puedan ser informados de las faltas que comete el obligado.
9. Los obligados de la limpieza deberán regar en verano (desde el 1 de mayo hasta el último día de septiembre).
10. Cuando se den incendios se deberá acudir a los incendios con las cubas llenas de agua para apagarlos.
11. Los cuarteles en los que se divide la villa de Madrid serán inspeccionados cada semana por cada visitador correspondiente sin aviso previo ya que se comprobó que los días de visita los obligados tenían especial atención a que estuviese limpio”.

Para finalizar las condiciones de los obligados de la limpieza se establecen unos recursos mínimos por cada cuartel, así el cuartel de Santa-Cruz deberá tener 10 carros y 8 cubas

---

<sup>12</sup> Archivo Histórico Nacional Sala de Alcaldes de Casa y Corte, libros de Sala 1619 y 1671

<sup>13</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-13-84



grandes para el riego, Primera parte del cuartel de la Merced deberá reunir 3 carros y 2 cubas para el riego, Segunda parte del cuartel de la Merced deberá tener 5 carros y 4 cubas para el riego. Por su parte el cuartel de San Miguel deberá servirse con 6 carros, 4 cabalgaduras y 4 cubas para regar. El cuartel de Santa María se realizará con 6 carros, 6 cubas grandes para riego y 4 cabalgaduras. El cuartel de Santo Domingo se ha de servir con 5 carros, 4 cubas grandes y 4 cabalgaduras. El cuartel de San Hermenegildo se debe servir con 5 carros, 4 cubas de riego y 4 cabalgaduras con ferones.

Posteriormente, en 1648 se vuelve a reorganizar el servicio de limpiezas de Madrid, imponiendo a los obligados de la limpieza que se empleasen 6 carros de Vallecas, 4 de Vicálvaro y 2 de Villaverde acompañados, en todo momento que dure la actividad, por el personal y herramientas necesarias. Cada carro haría 5 viajes diarios por cada una de las zonas que tuviese designada para llevar a cabo la actividad de limpieza (García Cortés, 1947). La administración pública va interviniendo de forma paulatina en el servicio, esto causa un mayor protagonismo sobre la actividad, y reduciendo el margen de libertad de los obligados. La decisión de la administración en este caso puede ser explicada debido a que los carros salían de las afueras de Madrid, donde se encontraban los vertederos legales y se imponían un mínimo de mozos y de repasos del recorrido para poder dar como válido el servicio, ya que era habitual la insuficiencia de medios materiales y humanos o la falta de ejecución de las zonas.

En fecha 2 de febrero de 1649 Felipe IV hace que todos los asuntos de limpieza y saneamiento urbano de la Villa de Madrid recaigan en la figura del corregidor <sup>14</sup> y el 6 de junio de 1659 se crea la Junta de Limpieza y Empedrado<sup>15</sup>.

Sin embargo, todo lo anterior no parecía suficiente para garantizar una correcta limpieza de la Villa de Madrid y así en 1665 se dejaba constancia de la queja por parte del Ayuntamiento de que “todo nace de que no se cuida que los obligados traigan los carros y cabalgaduras de su obligación y las que traen son tan malas y con tan malas mulas que es lo mismo que no traerlos, y esto no se debe tolerar sino obligarles a que tengan carros con mulas de servicio, y que juntamente con ellas anden los mozos...” (Sección 1 – Legajo 6 – Número 20 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

#### **4.3.4 Carlos II: Madrid necesita expandirse**

En 1665 muere el rey Felipe IV y la corona pasa a su hijo Carlos II. Su reinado transcurre sin grandes cambios en la limpieza de Madrid.

En 1671 la Junta de Limpieza y Empedrado eleva consulta a la reina regente Mariana de Austria en la que se detallan los motivos por los que Madrid se encuentra tan sucia. Sobre el sistema de limpieza destacan “unos obligados sin caudal, con unos mozos que aun regalándolos de sus bolsillos y acariciándolos con palabras obedecen más al tabernero que los llama que al miedo ni a su obligación, que tratan con unos carros abiertos que lo que cogen en una calle lo van dejando en las que pasan (...) y, en fin, con unas mulas que de puro flacas se caen muertas por las calles”. Terminan destacando que “los mozos no podían dividirse en grupos porque apartándose de aquella unión y vista se venden a quien

---

<sup>14</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-14-6

<sup>15</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 3-495-27



los llama (...) y aun todavía trabajan tan poco porque hay muchos viejos, que sólo en una o dos calles (si dura la lluvia) se conoce el beneficio, quedándose las demás sin él y no haber mucha gente que trabajase con orden y miedo” (Sección 1 – Legajo 27 – Número 42 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid). Por último terminan proponiendo un aumento de personal eventual para asistir los días de lluvia o para la realización de las tareas más duras, portando herramientas de su propiedad, para lo cual se haría un registro general de los “esportilleros y ganapanes” y se emplearían en las labores de limpieza viaria.

Relatan el caso del cuartel de San Andrés que es abandonado de su limpieza al entrar en quiebra el obligado de la limpieza ya que debido al alza de los precios el obligado tenía que emplear su propio caudal para cubrir necesidades coyunturales. El resto de obligados vivían situaciones parecidas y este tipo de contratos dejaron de interesar a los inversores particulares comenzando a quedar desiertos los concursos y sin obligados de la limpieza muchos cuarteles. Además resultaba una excusa perfecta puesto que ante la insolvencia del obligado era totalmente inútil la vía de apremio por parte del Ayuntamiento de Madrid (Blasco Esquivias, 1998). Aunque se trata con mayor profundidad durante las conclusiones, los obligados se encontraban con problemas de carácter económico o de falta de certidumbre en la relación con la corporación (por ejemplo, la limpieza de actos o recorridos fuera de contrato, o el retraso en el cobro del servicio etc) para llevar a cabo la limpieza de la capital, y esto a su vez resulta en quejas ciudadanas y de los trabajadores. El comportamiento de los obligados es consecuencia por una parte del incremento de precios y por otra como disconformidad al control de la administración.

En 1672 se reúnen en sesión extraordinaria convocada por el corregidor de Madrid para tratar temas relativos a la limpieza viaria de Madrid<sup>16</sup>, conviniendo la necesidad de ampliación de caudales destinados a la limpieza urbana, la necesidad de separar las actividades de empedrado y limpieza en los futuros contratos con los obligados de la limpieza y la necesidad de aumentar los carros destinados a la limpieza. Finalmente el acuerdo se remite al consejo y el pleno municipal de marzo de 1672 aprueba una serie de medidas destinadas a adoptar lo mencionado anteriormente. De esta manera se declara la quiebra administrativa de los obligados dando lugar a la creación de un nuevo contrato sólo dedicado a limpieza viaria con duración de un año. Estamos ante la primera contrata exclusivamente de limpieza que se dio en Madrid.

Sin embargo los Libros de Acuerdos de la Junta 1688-1714<sup>17</sup> contienen abundante documentación que refleja la creciente preocupación por el estado de limpieza de la Villa. Uno de los problemas más acuciantes en este periodo fue el de los vertederos. Por los problemas urbanísticos de Madrid destacados anteriormente, y debido a la cerca que circunscribía en su interior a la ciudad de Madrid, los espacios para edificar eran muy limitados y, por tanto, las zonas de descarga de los carros de limpieza fueron ocupadas de forma ilegal para proceder a la edificación. Por otra parte se dio el proceso contrario, y es que el camino a la zona de vertido era demasiado lejano creando que los carros, una vez completos, no tuviesen tiempo para ir a verter y continuar con la jornada de trabajo. Este hecho, junto a la actitud desconsiderada de muchos carreteros, había que cualquier claro dentro de la ciudad fuese adecuado para verter los desechos que se habían ido recogiendo en un determinado cuartel (Blasco Esquivias, 1998).

---

<sup>16</sup>Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-8-67

<sup>17</sup>Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid Libro 96 Acuerdos de la Junta de Limpiezas

### **4.3.5 Guerra de sucesión y Felipe V: “La Corte más puerca del mundo”**

Carlos II muere el 1 de noviembre de 1700 sin relevo dinástico dentro de la casa de los Austria. Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV de Francia, entra en Madrid el 18 de febrero de 1701. La guerra iniciada con el pretendiente al trono, Carlos de Austria, se salda con el vencedor Felipe de Anjou coronándose como Felipe V y dando inicio a la dinastía de los Borbones tras finalizar la Guerra de sucesión en 1714.

Felipe V se encuentra con un Madrid casi en bancarrota y muy dividido socialmente lo que provoca que la situación de su limpieza sea insostenible basándose en multitud de declaraciones de la época nos podemos hacer una idea de la precariedad de la limpieza en la Villa de Madrid “En medio desto, lo que motivó al Autor del libro, fue el agitarse, si convendría quitar de las calles de Madrid, tantas inmundicias, y tan abundantes, que mezcladas con las muchas aguas, que de todas partes llueven, hazen en cada calle un horroroso rio Leteo...” (Juanini, 1689, pág. 10)

La Sala continuaba siendo la responsable de velar por el cumplimiento por parte de los obligados de la limpieza de lo conformado a través de los contratos de limpieza y de forma paulatina fue asumiendo cada vez más poder sobre las decisiones de reparto de presupuestos municipales.

La limpieza de Madrid seguía siendo arrendada pero como era imposible que existiese un solo obligado para toda la Villa de Madrid (entre otros por problemas de avales de actividad) la solución continuaba siendo realizar un contrato por cada obligado por cada zona específica de actividad bajo ciertas condiciones materiales (carros, animales, horario, etc.) que se establecía en las cláusulas contractuales el Ayuntamiento. Uno de los grandes problemas seguía siendo la dificultad que suponía el control en el cumplimiento de esas condiciones por parte del Ayuntamiento. También influía la poca capacidad de presión que el Ayuntamiento tenía sobre los obligados ya que en multitud de ocasiones el Concejo no podía pagarles las cantidades adeudadas.

Los presupuestos destinados a la limpieza de Madrid variaron en dependencia de multitud de acontecimientos político-económicos a través de los siglos. En 1734 el presupuesto total era de 764.700 reales, de esta cantidad se dirigía a empedrados 173.200 y el resto iba dirigido a limpieza (Alonso Torralba, 1738). Sin embargo en 1740, 6 años después, el presupuesto se había incrementado en un 25.53% siendo un total de 30.000 doblones - 960.000 reales- (Arce, 1735).

Como se puede observar las variaciones en el presupuesto a esta tarea eran muy grandes, pero además de esta circunstancia coincidía otro problema y era que, de forma habitual, el Concejo intentaba cubrir necesidades perentorias a través de los presupuestos destinados al servicio de limpieza y empedrado. Por ejemplo, y siguiendo la tesis escrita por Ana Ysabel Hidalgo sobre la limpieza de Madrid en el S.XVIII, se producían conflictos cuando el Ayuntamiento debía afrontar gastos de conservación de caminos ya que no tenía asignada una dotación presupuestaria fija para estas actividades, y por tanto, para atender a su financiación retiraba el dinero de otras partidas como la de limpieza (Hidalgo Fernández, 1986).

El 9 de enero de 1714 la comisión elabora un informe<sup>18</sup> donde se destacan, en su opinión, los problemas que arrastra la limpieza en Madrid. Para el objeto de esta tesis interesa revisar el hecho de que se manifiesta la necesidad de destinar una cantidad fija, estable y de manera independiente al pago de los servicios de limpieza y otra cantidad proporcional para afrontar posibles imprevistos. Por otra parte, debido a fuertes restricciones presupuestarias no consideran oportuno ampliar los cuarteles existentes en Madrid ya que, como consecuencia, traería una ampliación proporcional en carros de limpieza.

Por otro lado y siguiendo lo expuesto por Ana Ysabel Hidalgo, la limpieza de la ciudad mejoró un poco debido a la existencia de unas pequeñas brigadas que actuaban con licencia municipal retirando la basura acumulada en las calles. Estas brigadas en muchas ocasiones no cobraban a través del Concejo, y sus ingresos procedían de las propinas de los vecinos a cambio de limpiar la calle (Bravo Morata, 1984). El método de limpieza que utilizaban estos grupos se denominaba “marea”, esta forma de limpieza fue descrita por el conde de Fernán-Núñez como de carros que se arrastraban sin ruedas y eran arrastrados por mulas, la parte trasera arrastraba los residuos y a continuación distintos mozos iban recogiendo lo que no podía arrastrar el carro.

La situación de Madrid y las relaciones de conveniencia son visibles en el siguiente testimonio: “La Corte más puerca del mundo hizo [...] todas las inmundicias se arrojaban por las ventanas, de modo que el hedor era insoportable. La plata y el oro se tomaban; las rejillas de las calles estaban cubiertas de un sarro infecto. El color y las dentaduras de los hijos de Madrid eran conocidos por los peores en toda España. Esta porquería del suelo, y el continuo peligro de lo que, sin más que decir: ¡Agua va! (cuando ya caía), arrojaban continuamente por las ventanas, hacía que no podía irse a pie estando vestido, y obligaba el uso de la capa y, sombrero gacho o chambergo, [...]. A vista de esta descripción, nada exagerada, todos creerán que el pensamiento de limpiar a Madrid de esta inmundicia había de hallar un apoyo general en sus habitantes. Pero no fue así, pues no sólo los cerdos (especialmente los de San Antón, por privilegio particular), que andaban por muchas calles, se mantenían con ella, sino que muchas personas, que no permitirían se lo llamasen, se aprovechaban de lo que se pagaba para su limpieza. De aquí resultaba que, siempre que se había intentado la limpieza radical de Madrid, los inconvenientes de todas clases lo habían impedido. Llegó esto a tanto, que, en tiempo de uno de los Felipes, hicieron los médicos una consulta, diciendo que el aire de Madrid era tan sutil, que si no se impregnaba en aquella inmundicia, causaría los mayores estragos.” (Conde de Fernán-Núñez, 1898, págs. 151-152).

Otro de los testimonios descriptivos es el del Marqués de la Villa de San Andrés “ Para limpiar las calles paga esta villa 132 carros podridos, que arrastran 264 mulas matadas y por más que sin cesar cruzan continuamente como el pueblo es grande suele cada enjuagadura tocar tarde a cada calle (...) Para llenar estos carros, que esta horrra llevan fuera, van juntando con 24 escobones otros tantos hombres estas porquerías , las que a fuerza de agua se liquidan para que de calle a calle o de pared a pared las junten haciendo ruedo, y adonde es llana la calle, que casi todas lo son, y hace mareta la señora m..., la van arrastrando con palos atravesados de los que tiran dos mulas y en los que van subidos hombres de pie, siendo pilotos y sirviendo de lastre de aquel fluctuante vagel (...) esto es lo que llaman la marea de Madrid” (Dominguez Ortiz, 1973, págs. 97-98)

---

<sup>18</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid Libro 138 Acuerdos del Ayuntamiento fols. 21-28

El consejo en fecha 8 de diciembre de 1713 establece unas directrices que tienen como objetivo mejorar la limpieza de Madrid<sup>19</sup>:

1. Los vecinos deberían barrer todos los días con diferente horario dependiendo verano o invierno.
2. Los residuos domiciliarios se retendrían dentro del domicilio hasta que pasase el carro de la limpieza donde se podría depositar.
3. Los carros de limpieza comenzarían su jornada a las 6 a.m. y su jornada terminaría cuando finalizasen todas las actividades encomendadas.
4. Los carros de la limpieza dejarían de verter en un mismo punto fuera de la cerca de la ciudad, y que cada carro vertería en un lugar distinto en tierras incultas o de labor que no estuviesen sembradas para, de este modo, poder servir de beneficio a estas tierras.

En sesión del 13 de agosto de 1714 se emite un informe por la Junta Municipal que respondía a un requerimiento del Consejo fechado el 23 de mayo de 1714. El asunto a tratar era la subvención al sistema de limpieza y empedrado de la Villa<sup>20</sup>. En este informe se establece:

1. Madrid se divide (para la limpieza) en 13 cuarteles (idea que vuelve a repetirse en 1726 añadiendo “dos pedazos”<sup>21</sup>).
2. Cada cuartel corre a cargo de una persona (obligado) durante 3 años.
3. Cada obligado deberá tener en servicio el número de carros (dependiendo del cuartel) que se establezca en contrato. A cada carro corresponden 2 mulas, un carretero con una pala para hacer las mareas y una cuba llena de agua para las mareas en invierno y también para el riego de calles y paseos en funciones públicas en verano así como acudir a los incendios con la cuba llena.
4. Otorga como fianza persona y bienes.
5. Se destinaban 56 carros a los 13 cuarteles existentes.
6. 74 mozos de carácter fijo ente los 13 cuarteles. De estos 74 mozos, 56 eran “mangueros” que asistían cada uno de los carros en las tareas de limpieza. Había que añadir 12 mozos de carácter eventual “extraordinarios” cuyos servicios debían ser expresamente requeridos. Si la urgencia de la ocasión lo establecía se podía contratar el número de mozos que se considerase conveniente.
7. La provisión de palas, escobas, aguzamiento de piquetas, azadones (excepto los carreteros) se contratan aparte por tiempo de 6 años. La persona queda obligada a donar a los mozos de la limpieza cuantas palas o escobas solicitasen (siempre que

---

<sup>19</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid Acuerdos n°138, fols 21v.-28

<sup>20</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid Acuerdos n°138, fol.107

<sup>21</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-69-23

fuese por rotura de la herramienta y pasando unos sellos de seguridad que contenían la herramienta).

8. Se pagan fuera de lo convenido en el contrato de obligación de la limpieza las espuelas, cubos, sogas y otras cosas que fuesen declaradas por Corregidor o Visitador General como necesarias para atender los incendios.

En el mismo informe se establece que en 1714 se asignan para la limpieza y empedrado 26 maravedíes. De estos 26 maravedíes, 9 se obtenían a partir del impuesto que se cargaba a la venta de vino (este impuesto estaba obligado a pagarlo todo el mundo incluido el estado eclesiástico), el resto procedía de la “sisa” de Madrid (Verdú Ruiz, 1987).

El 10 de enero de 1724, el rey Felipe V bien por una pretensión al trono de Francia o bien porque no creía estar en condiciones mentales normales para gobernar (Voltes, 1998) decidió abdicar en favor de su hijo Luis I, y retirándose junto a la reina Isabel de Farnesio<sup>22</sup>. Esta nueva etapa del monarca duró poco tiempo dado ya que el 31 de agosto, tras la muerte de Luis I, debe abandonar su retiro en la Granja de Segovia y vuelve a ser coronado rey el 5 de septiembre de 1724. Finalmente, Felipe V muere el 9 de julio de 1746 siendo sucedido en el trono por su hijo Fernando VI.

Sin embargo, el mandato de Felipe V cuenta con 2 personas excepcionales, Pedro de Ribera y el Marqués de Vadillo. Aunque no es el objeto propio de ésta tesis hay que mencionar de forma breve uno de los grandes problemas que afectaban a la Villa de Madrid y que fue uno de los principales quebraderos de cabeza de todos los gobiernos (con independencia de la jerarquía) que fueron pasando a lo largo de los siglos por Madrid. Se trata de la evacuación de los desechos que se formaban en las casas. Basado en el amplio estudio de Beatriz Blasco (1998), en diciembre de 1713 el consejo remite al corregidor varias propuestas para su ulterior aprobación por el pleno del Ayuntamiento<sup>23</sup> donde se propone entre otras medidas la canalización de los desechos desde las casas a la calle a través de un sistema de canalones exteriores de tal forma que cada casa era responsable de limpiar el frontal de su domicilio y su ejecución estaría coordinada con los servicios de limpieza. Finalmente esta medida no será tomada en cuenta bajo el pretexto de la imposibilidad material de realizar la instalación en todos los domicilios. El 27 de abril de 1717 el Marqués de Vadillo transmite al Ayuntamiento de Madrid el interés del rey Felipe V en crear los medios necesarios para que los desechos domésticos no se arrojen por ventanas o puertas desde los domicilios. El 15 de noviembre de ese mismo año Teodoro Ardemans expone ante Felipe V un *discurso político que Su Magestad mandó hacer a su Maestro Mayor de sus Reales Obras, sobre dar providencia en observar la limpieza de las calles de Madrid; lo que importa para la salud de sus habitantes, y el modo de conseguir esta nueva disposición* (Ardemans, 1724). El plan de Ardemans consistía en la instalación, en los domicilios de los vecinos de Madrid, de unas bocas de vertido canalizándolas hasta una fosa de clarificación excavada en el subsuelo del edificio. Rápidamente los desechos pasarían a una segunda fosa de depuración, ésta vez instalada en el suelo de la calle y registrable desde la calle. Aquí se almacenarían hasta que los operarios de limpieza dispusieran vaciar su contenido. El plan terminaría con la creación de un entramado de alcantarillas donde fuesen a parar los residuos de las fosas particulares y poder canalizarlos todos hasta un vertedero o una fosa. El 15 de noviembre de 1717 Ardemans presenta su proyecto a Felipe V, éste por su parte el 7 de

<sup>22</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid Libro 153 Acuerdos del Ayuntamiento fols.12-13

<sup>23</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-13-84

diciembre del mismo año emite la orden “Considerando el gran beneficio, que se seguiría al Común de que las calles se mantengan siempre con limpieza, y que esto no se podrá conseguir mientras sea inexcusable el vaciar por las ventanas, encarga Su Magestad a Vs. que disponga el modo de evitarlo y que Vs. Vaya dando cuenta de lo que discurriese y ejecutase a este fin, porque quiere Su Magestad que esto corra únicamente a la dirección de Vs”(Sección 3 – Legajo 495 – Número 27 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid). Distintos sucesos de carácter político, que posteriormente mencionaremos, provocan que se vaya retrasando la puesta en marcha del plan de Ardemans. En 1735 José Alonso Arce retoma la idea de Ardemans mejorándola en distintos aspectos como la creación de una red de alcantarillas, diques de agua para impulsar los desechos y la instalación de ventiladeros y sifones hidráulicos. Finalmente vuelve a caer en el olvido esta idea. El Marques de Ensenada promueve un viaje en 1750 para visitar distintos países de Europa y analizar los distintos métodos de limpieza que se dan. Ensenada intentado mejorar los métodos de limpieza de Madrid recomienda para alcanzar este objetivo a Jaime Bort (Baquero Almansa, 1913). Bort tras realizar una comisión de visitas a distintos países de Europa indica que su proyecto consistiría en instalar dentro de los domicilios unos pozos negros subterráneos donde irían a parar los residuos generados en los hogares que de forma periódica serían vaciados. Finalmente, Bort muere en 1754 y una vez más el proyecto vuelve a quedar paralizado. El 14 de mayo de 1761 Carlos III aprueba la *Instrucción para el nuevo Empedrado, y Limpieza de las calles de Madrid, en que se contiene substancialmente el Proyecto de Don Francisco Sabatini*. Francisco Sabatini propone la instalación de unos pozos negros registrables enterrados en el suelo de los inmuebles. Mediante conductos instalados en el interior de los muros de los edificios cada vecino podría verter los desechos a través de una boca de vertido. Después de obtener la aprobación de la corona para realizar las obras se emprenden las primeras diligencias para iniciar el proyecto. Finalmente se consiguen superar las objeciones y reservas del Procurador General y se da inicio al proyecto de Francisco Sabatini suponiendo un cambio radical en la historia de Madrid (Ezquiaga, 1988).

#### **4.3.6 Fernando VI: Fugaz intento de mejora en la higiene de Madrid**

Fernando VI encuentra un Madrid con un nivel de limpieza pésimo e intenta iniciar casi de forma inmediata una serie de medidas destinadas a mejorar esta situación, ya que los problemas de la limpieza se multiplican exponencialmente con el crecimiento de la población, rozando los 300000 habitantes (Rigrose, 1985). Una de las primeras decisiones que adopta es eliminar la figura del Corregidor de Madrid y sustituirla por el Gobernador político y Militar (Faraldo & Ullrich, 1906). Estas acciones de carácter centralizador duraron poco tiempo y respondían a una serie de disputas institucionales entre distintos estamentos por el control de ciertas actividades entre las que se encontraba la limpieza viaria. De este modo, en octubre de 1747 revocó su decisión y restituye la figura del Corregidor.

Durante el breve periodo de reinado de Fernando VI se siguió insistiendo en la prohibición de arrojar desechos en la vía pública por los vecinos. Esta prohibición, como en anteriores ocasiones, parecía no funcionar porque, al año siguiente, fue necesario



volver a promulgar una norma similar con idéntico contenido<sup>24</sup>. Sin embargo, en esta época se conseguirá, por primera vez, un superávit del Consejo madrileño (Corral, 1984) que permitiría el inicio de toda la explosión de reformas que se dio en la siguiente etapa.

El 6 de marzo de 1747 se aprueba una instrucción sobre limpieza, empedrados, ornato e incendios<sup>25</sup>. Su fin era informar a los trece regidores de cuartel de sus obligaciones. Los capítulos que tienen por objeto la limpieza de Madrid establecen:

1. Dos veces al mes los regidores acompañados de escribano y del celador de cada uno de sus respectivos cuarteles tenían que presentarse sin aviso previo a hacer revista de los carros y demás material para ver si los obligados cumplían con lo acordado en el contrato.
2. “Cada cuartelero debe cuidar de que los carros de su cuartel los tengan el obligado corrientes y bien reparados y de la medida y planta debida y un carro ms de reserva ha de tener dicho obligado para ocurrir con el a reemplazar el que de pronto se quebrase y en la misma forma que tenga el ganado correspondiente para ellos de buen servir y dos mulas más para superar las que se claven o dispongan” (Sección 1 – Legajo 68 – Número 34 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)
3. Los carros acudían para recoger las basuras acumuladas allí donde les indicaban las órdenes diarias del regidor.
4. Los celadores vigilaban que se cumpliera lo mandado y que se trabajara en los horarios establecidos: En invierno, de 1 de noviembre a 28 de febrero la jornada de mañana empezaría a las 07:00 hasta las 12:00 p.m., y el turno de tarde daría comienzo a las 14:00. En invierno, desde el 1 de marzo hasta el 31 de octubre, el turno de mañana iría de 06:00 hasta las 12:00 p.m., y el turno de tarde, desde las 12:00 hasta las 19:00 p.m. Las faltas quedaban registradas y posteriormente se rebajaba del dinero a pagar al obligado de la limpieza.
5. “En la propia forma de celar ducho cuartelero tengan los rodillos que suelen obligados a tener también buen reparado, que las cubas de las mareas e incendios que son propias de Madrid las tengan igualmente en la propia forma de un tiempo a esta parte se ha introducido que en el invierno en que se ejecutan las mareas, cada obligado de los trece han dejado de servir con un carro con el motivo de poner en ellos las cubas por ejemplo que el que tiene obligación de cuatro carros ha enviado solo dos con las cubas montadas en ellos y un rodillo en vez de carro y el otro restante no embiandole ni sirviendo con el aparente pretexto de que el carretero del que no iba asistía con los dos que enviaba en que iban las cubas y que este servía para ayudar a llenarlas con concepto con el corto estipendio del mozo ha ganado y percibido todo el jornal del carro que faltaba y siendo grave daño esta permisión que consume el caudal”. (Sección 1 – Legajo 68 – Número 34 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

---

<sup>24</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid Libro de acuerdos año 1745 -1747-1748

<sup>25</sup> Instrucciones que han de observar cada uno de los caballeros regidores cuarteleros en lo respectivo a los cuarteles del público que les están encargados. Madrid. 1747 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-68-34



6. “Deberá llevar cada uno de dichos capitulares una puntual razón diaria que le ha de dar todos los días firmada su Celador del cuartel en que exprese todo lo sucedido en el en cuanto a que calle se han limpiado etc”. (Sección 1 – Legajo 68 – Número 34 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)
7. “Cada cuartelero con la frecuencia posible ve su cuartel y observe en el si están beneficiados y cumplidos los encargos fiados a los obligados, visitador general de limpieza, su teniente y demás pendientes y subalternos de ella de forma que el común de este servicio a proporción de los fondos aplicados y caudales que para estos fines se consumen de manera que al fin de cada mes pueda en la propia forma dar noticia del estado del cuartel de su cargo y hacer cumplido con el por los subalternos”. (Sección 1 – Legajo 68 – Número 34 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)
8. Las plazas donde se habían establecido gremios o actividades que generasen muchos residuos debían ser limpiadas por carros que mantendrían los gremios correspondientes.

Todo este control tenía como objetivo no sólo a los obligados de la limpieza sino a los funcionarios para intentar reducir, en la medida de lo posible, la corrupción y la connivencia entre los obligados y los funcionarios. Sin embargo, todo lo anterior tiende hacia el control de la actividad pero no contiene ningún artículo que vaya dirigido ni a la mejora en la organización del servicio de limpieza ni a la mejora de las cantidades presupuestarias dedicadas al servicio de limpieza. Por último destacar el hecho de que se pagaba a un obligado para que generase una plantilla que a su vez era dirigida a diario por funcionarios. Esta tendencia junto con el pago por separado de las herramientas por parte del Ayuntamiento de Madrid hace que sea un servicio que, con el paso de los siglos, se encuentre cada vez más integrado en la estructura del Ayuntamiento.

#### **4.3.7 Carlos III: El alcalde de Madrid**

En 1759 muere sin descendencia Fernando VI pasando la corona a su hermanastro Carlos de Borbón. El reinado de Carlos III ha sido considerado tradicionalmente como uno de los más beneficiosos para el desarrollo de Madrid (Sambricio Rivera-Echegaray, 1988).

En 1760 Francisco Sabatini es nombrado ingeniero ordinario de Madrid y en 1761 cumple con la orden dada por Carlos III y procede a la redacción de un proyecto sobre la limpieza y empedrado de Madrid. Se dicta la Instrucción para el nuevo empedrado y limpieza de las calles de Madrid (Sabatini, 1761), piedra angular sobre la que descansará uno de los cambios más radicales para atajar el problema del saneamiento urbano que se venía dando en la ciudad.

En la instrucción de Sabatini se desarrollan diversos temas para intentar subsanar el problema de suciedad de la Villa de Madrid. Respecto a la limpieza viaria destacan:

1. Las basuras domésticas o comerciales serían depositadas en puntos que se destinasen a tal efecto (el inicio de los puntos de aportación de residuos actuales). Estos residuos serían retirados al paso de las caballerías cuando tocase la limpieza del cuartel en cuestión.

2. Los vendedores deberían recoger los desperdicios generados y situarlos fuera de la ciudad a su costa.
3. Se prohíbe (de nuevo) que los cerdos y animales transiten sueltos por la ciudad.

Siguiendo a Ana Hidalgo en su tesis *Limpieza y saneamiento de Madrid en el S-XVIII* (Hidalgo Fernández, 1986) se entiende que parte de la importancia de la Instrucción de 1761 es que reguló con minuciosidad distintos aspectos que afectaban al saneamiento de la Villa de Madrid, pero por otra parte, también significó llevar a cabo una inversión lo suficientemente grande como para que el superávit de la etapa anterior fuese insuficiente, teniendo que hacer uso de derramas e impuestos generales que provocaron a su vez un encarecimiento progresivo de la vivienda y de los alimentos (por el pago de impuestos de los comerciantes). Todo este malestar fue acumulándose finalizando con el motín de Esquilache que tendría como detonante la eliminación de la capa y sobrero, prendas muy utilizadas para cubrir el rostro tanto para ocultarse como para evitar ser manchados por los residuos que se arrojaban desde las casas. El hecho de que el plan de Sabatini tuviese como resultado la introducción de pozos negros, desagües en las casas conectadas a la red de alcantarillado, hizo que se eliminase casi por completo la “famosa” expresión de ¡agua va! que tanto se había pronunciado en la Villa hasta entonces. Por todo lo anterior no parecía resultar necesario la capa y el sombrero procediéndose a su eliminación.

La etapa de Carlos III y el proyecto de Sabatini tuvieron grandes efectos en la organización del servicio de limpieza de Madrid. Se comenzó a reducir el número de carros y de barrenderos (de 127 carros en 1745 se iría reduciendo paulatinamente este número hasta alcanzar los 20 carros después de 1764). Otro gran cambio se da en 1768 tras dictar una Instrucción que establece que los alcaldes de barrio que se elegían por cada cuartel que conformaba Madrid se encargarían de vigilar el estado y conservación de la limpieza. El objetivo era obtener información directa a través de los mismos vecinos que vivían en el cuartel además de los datos que proporcionaban los visitantes<sup>26</sup>.

Por otra parte, el endeudamiento de las arcas públicas en la ejecución del plan Sabatini, supuso que se profundizase, más si cabe, en el problema existente con los obligados de la limpieza. En julio de 1763 finaliza la contrata de limpieza y se intentó proceder a la subasta con el nuevo pliego de condiciones. Sin embargo queda desierto ya que ningún obligado se presentó a la subasta<sup>27</sup>. Una de las principales causas de este comportamiento fue que los obligados se negaban a continuar con las condiciones, cada vez más duras, que imponía la Villa (Hidalgo Fernández, 1986)

Como posible solución a todo lo anteriormente expuesto, Francisco Mariano Nipho publica una obra *proyecto fácil y seguro* (Mariano Nipho, 1760, pág. 49) donde se propone crear una “sociedad de Criados públicos” que incluía a todos los “mozos” que realizaban distintas actividades relacionadas con servicios públicos (aduanas, aguadores, barrenderos...). Así, se creó un cuerpo de “barrenderos” que viniesen obligados a limpiar las calles todos los días de 8:00 a 9:00 antes de la pasada del carro que retirase la basura y, a parte, realizar la ruta que tuviesen asignada para llevar a cabo una limpieza de las calles. Para todo ello se estimaba necesario un cuerpo de 2600 barrenderos. Además todos los bienes materiales para llevar a cabo el servicio así como la jerarquía propia dentro de

<sup>26</sup> Archivo Histórico Nacional, Consejos, Legs 9428 y 9429

<sup>27</sup> Archivo de la Secretaría, Libro de Acuerdos 16 Julio 1762, libro 188

esta “sociedad” también correría a cargo de los fondos públicos. A cambio, proponía que por una parte se ahorrarían los gastos crecientes de las contratas de los obligados de limpieza y además se daría paso a una vía de ingresos a través de la venta de los residuos que se recogían en las calles de Madrid ya fuese como trapos viejos, sebo o directamente como abono con el compost generado en los muladares.

Finalmente, Carlos III fallece a los 72 años de edad el 14 de diciembre de 1788 siendo su sucesor Carlos IV.

#### **4.3.8 Carlos IV, José I Bonaparte y Fernando VII: Madrid escenario de reformas de influencia francesa y levantamientos de independencia**

Carlos IV de España, nace en Portici, el 11 de noviembre de 1748 y muere en Nápoles, el 19 de enero de 1819. Comienza a ostentar la corona de España el 14 de diciembre de 1788 hasta el 19 de marzo de 1808. Con intenciones de continuar el proceso reformista de Carlos III confirmó como primer Secretario de Estado al Conde de Floridablanca. La Revolución francesa en 1789 tuvo una inmensa influencia en la política española, y en consecuencia los tímidos inicios reformistas de la etapa previa rápidamente se transforman en un conservadurismo férreo que se pretende controlar la expansión de las ideas de la revolución francesa a través del cierre de frontera y el aislamiento del país.

El 15 de noviembre de 1792 llega a Secretario de Estado Manuel Godoy. Tras la caída del conde de Aranda, de pensamiento ilustrado quien impulsó diversas medidas reformistas que, en el marco de la presente tesis, resultan de gran relevancia, como la desamortización de Godoy por lo que supuso de dinamización del mercado inmobiliario en Madrid y su consecuencia inmediata en la generación de residuos.

Napoleón asciende al poder en 1799 y se proclama Emperador en 1804. La necesidad de convencer a España para aliarse junto a Francia en una guerra contra Gran Bretaña supone convencer a Carlos IV para que acepte a Manuel Godoy, de nuevo, como Secretario de Estado. Manuel Godoy procede a la firma del Convenio de Aranjuez poniéndose a disposición de Francia y entrando en conflicto con Gran Bretaña.

El 21 de octubre de 1805 tuvo lugar la batalla de Trafalgar que supone un punto de inflexión en la historia de occidente, incrementando el dominio de Gran Bretaña en la escena internacional y relegando el papel de España. Una de las primeras consecuencias fue el intento de bloqueo continental de Gran Bretaña por parte de España y Francia quienes se dividen Portugal (aliado de Gran Bretaña). En 1807 España firma junto a Francia el Tratado de Fontainebleau facilitando el derecho de paso de las tropas francesas por España para llevar a cabo la ocupación de Portugal

Tras el Motín de Aranjuez, Napoleón termina designando como rey de España a su hermano José Bonaparte el 6 de junio de 1808. Siguiendo a Pedro López (López Carcelén, 2015) se destaca que el paso de José I por Madrid resultaría de “gran trascendencia” para el centro de Madrid, abriendo grandes espacios como la plaza de oriente o la plaza de Santa Ana, además de adoptar diversas medidas para incrementar la salubridad de

Madrid. Tras diversos levantamientos, que comenzaron el 2 de mayo de 1808, finalmente José I Bonaparte abandona España el 22 de julio de 1812.

Tras la caída de José I comienza el reinado de Fernando VII tras promulgar un decreto que clausuraba las Cortes y declaraba nulo todos los decretos emanados de éstas (incluyendo la Constitución de Cádiz) y restauraba la inquisición.

Madrid durante todo el S.XIX experimentara un gran cambio social y demográfico. Como se puede percibir en los párrafos anteriores, se trata de un siglo muy convulso donde la ciudad representa el telón de fondo de todas las pugnas políticas que se llevarán a cabo durante estos años. Salvo por el efecto de las guerras o del cólera, la población de Madrid continúa aumentando en número y en hacinamiento. En el año 1804 la población de Madrid alcanzaba 176.374 habitantes (Fernández García, 2008).

El servicio de limpiezas de la Villa de Madrid seguía siendo descuidado y además de las circunstancias descritas anteriormente los pocos recursos que tenían debían ser compartidos o cedidos para uso militar cuando fuesen requeridos (carros, mulas, herramientas...)

El conflicto con los obligados de la limpieza se incrementa puesto que el control sobre su actividad se acentúa como respuesta a los graves problemas de suciedad que se daban. Así, en 1781 se produce la queja de uno de los obligados de la limpieza por la forma en que los Visitadores y los Celadores de policía estudian sus certificaciones<sup>28</sup> y se procede a la subasta del servicio el 20 de mayo de 1794<sup>29</sup>.

En 1801 D. Juan de Morales Guzmán y Tovar corregidor y juez nato de la policía de la Villa de Madrid establece a través de un Bando<sup>30</sup>:

1. El barrido se hará todo el año, como hasta ahora, en la madrugada del día señalado a cada calle y “cuartel” y para evitar el polvo que la escoba levanta en tiempo se deberá preceder algún riego en todo lo que haya de barrerse.

Por otra parte, el 27 de enero de 1808 se vuelve a insistir, a través de un Bando publicado en el Diario de Madrid<sup>31</sup>, en los hábitos que en etapas previas ya se habían intentado erradicar sin mucho éxito. Lo más relevante de este Bando es:

1. Se prohíbe arrojar aguas o cualquier tipo de desperdicio desde las casas (incluidos animales muertos).
2. Se prohíbe la limpieza de coches, carruajes o animales bajo pena de dos meses de cárcel.
3. Los capítulos del 9 al 15 son una copia del contenido ya publicado en Edicto el 14 de junio de 1765.
4. Se prohíbe depositar residuos o elementos de construcción en la calle.

---

<sup>28</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-27-31

<sup>29</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-32-9

<sup>30</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 2-173-92

<sup>31</sup> Diario de Madrid, N°27, 27 de enero 1808

5. Todos los vecinos, sin excepción de personas ni clases (para intentar que no se impidiese sancionar a alguien por responsabilizar a los criados de las infracciones) harán barrer alternativamente y en todos tiempos el distrito que ocupe su casa hasta el arroyo el día que toque la limpieza en su cuartel, según la distribución que está hecha, y se insertara después, dejando la basura o lodo en medio de la calle para que la recojan los mozos de la limpieza.
6. El día que toque cada cuartel se hará precisamente el barrido a las horas que se señalan y no a otras, a saber: entre siete y ocho de la mañana los meses de noviembre a febrero y los meses de marzo a octubre entre las seis y las siete. Los meses entre mayo y agosto se realizará entre cinco y seis.

Unos meses más tarde en la *Gazeta de Madrid* se publica un nuevo bando que recalca, una vez más, el incumplimiento por parte de los madrileños de las disposiciones sobre limpieza, “El barrido se hará todo el año como hasta ahora en la madrugada del día señalado en cada calle y cuartel [...] habiéndose notado que muchos de los vecinos por querer tener adelantado el barrido se propasan a hacerle la víspera del día que toca a su cuartel, [...] Asimismo y por la propia razón se prohíbe a todos los vecinos el que baxen a la calle la basura que tengan en sus respectivas casas [...] pues se nota especialmente en el día que se practica lo contrario” (Madrid A. d., 1808, págs. 749-750).

A pesar de todo lo anterior, el 16 de mayo de 1809, a través del *Diario de Madrid* se vuelve a publicar otro Bando donde se hace hincapié, de nuevo, en el reiterado incumplimiento de las disposiciones sobre limpieza urbana “El riego y barrido de las calles de Madrid debe hacerse desde primero de este mes, según está prevenido; pero no verificándose a pesar de la conveniencia que resulta al vecindario” (Madrid D. d., 1809, págs. 545-546)

En 1810 D. Dámaso Gutiérrez de la Torre Corregidor de la Villa de Madrid dicta el bando<sup>32</sup> estableciendo disposiciones sobre la limpieza en Madrid. La mayor parte de su contenido es una reiteración de bandos anteriores, y que por otra parte, vuelve a repetirse en 1812 a través de otro Bando<sup>33</sup> dictado por D. Manuel García de la Prada:

1. Desde 1 de mayo hasta 31 de octubre sigue cada vecino la pertenencia y jurisdicción de su casa dos veces al día la primera a las 07:00 y la segunda a las 18:00.
2. El barrido se hará todo el año en la madrugada del día señalado a cada calle y cuartel y para evitar polvo que la escoba levanta en tiempo seco deberá preceder algún riego.
3. Se prohíbe a toda persona que barra no siendo el día que corresponda a aquel cuartel y a la hora señalada pues al que contraviniese se le exigirá la multa.
4. Se prohíbe bajar la basura por parte de los vecinos de Madrid en día distinto al señalado para la limpia de cada cuartel.

---

<sup>32</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 2-173-120

<sup>33</sup> *Diario de Madrid*, N°120, 29 de abril de 1812

5. Nadie sacudirá a la calle desde los interiores de las viviendas ropa, esteras, ruedos...

De la observancia de todo ello cuidarán el visitador general de policía urbana, su teniente y celadores con la mayor exactitud y vigilancia.

Finalmente, se vuelve al sistema que se había implantado en época de Carlos III para depositar desperdicios directamente en basureros por parte de los vecinos de Madrid y así el 16 de septiembre de 1812 se publica: “el Marqués de Iturbietta, alcalde de la villa de Madrid, dicta Bando

“Aunque en todos tiempos se han publicado diferentes bandos para la limpieza y barrido de las calles, nunca se ha hecho tan necesaria su repetición como en el día, mediante los abusos que se advierten en este punto MANDAMOS:

1. Que todo vecino sin excepción de clases, edificios, iglesias ni conventos haga regar y barrer el día de la semana señalado para la limpieza general de su calle, la acera o aceras de su pertenencia, reuniendo a basura en el medio de la misma calle con anticipación al paso de los carros.
2. Los carros pasaran en los días señalados recogiendo la basura amontonada en las calles y la que exista en los basureros (idea que se reitera, una vez observado su incumplimiento constante por parte de los vecinos de Madrid<sup>34</sup> pero si en ello hubiese por parte de los empleados en la limpieza alguna retardación preferencia de casas y omisión notable serán castigado al primer aviso o queja fundada que diese el morador de la casa en que suceda.
3. La persona que valiese de algún carro destinado a la limpieza para transportar efectos de una parte a otra perderá por el mismo hecho los tales efectos de cualquier clase que estos sean, adjudicándose la tercera parte de su importe al denunciador y las otras dos al ramo de limpiezas
4. Se reparte en cuarteles y se pasa 1 vez a la semana los 7 días de la semana”( Sección 4 Legajo 127 – Número 15 Archivo de la Secretaría Ayuntamiento de Madrid)

Los problemas con los obligados de limpieza continúan, se procede a la subasta pública del servicio de limpiezas por cuarteles en 1809, sin embargo el 24 de abril de 1813 se publica en el Diario de Madrid<sup>35</sup> de forma “urgentísima”, y debido a la existencia de una epidemia (“para evitar contagio”) la necesidad de que cualquier vecino que tenga mula o carro lo ponga a disposición del Ayuntamiento para poder realizar las labores de limpieza y vuelve a establecer la opción de que “siendo de interés de los labradores, hortelanos y tahoneros aprovecharse de las basuras, y nada costoso recogerlas en días festivos, se les encarga lo hagan, prestando a Madrid este auxilio” (Madrid D. d., 1813, pág. 456). Días más tarde, el 27 de abril<sup>36</sup>, se vuelve a imponer la obligación de que “ningún carro ni caballería saldrá de Madrid de vacío sin sacar una carga de basura, sea de la clase que quiera y del parage que más acomode al dueño, para cuya observancia se pondrá un

---

<sup>34</sup>Diario de Madrid, N°42, 11 de febrero de 1813

<sup>35</sup> Diario de Madrid, N°114, 24 de abril de 1813

<sup>36</sup> Diario de Madrid, N°117, 27 de abril de 1813



dependiente de la Municipalidad en cada puerta que lo haga ejecutar” (Madrid D. d., 1813, pág. 468)

La coyuntura política y económica que atraviesa Madrid junto con la inmensa precariedad en el ámbito del saneamiento urbano crean que la necesidad de mulas y carros para llevar a cabo los servicios del ramo de limpiezas se agudicen, aún más si cabe, y de comienzo una larga lista de fallecimientos constantes de las mulas que empujan los carros como queda constancia en el Archivo de la Villa. Las causas que se presentan suelen estar relacionadas con “pulmonías o inflamaciones internas”.<sup>37</sup>

En 1827 se publican disposiciones para la limpieza de las calles, dictadas por Don Antonio José Galindo corregidor de Madrid, donde se vuelven a reiterar antiguas ideas pero aunque destacan nuevas:

“Siendo una de las primeras atenciones de la policía urbana el aseo y limpieza de las calles públicas de esta muy heroica villa y común a todos sus habitantes el beneficio que facilitan para su mayor salubridad y comodidad se advierte sin embargo que por el desaseo y pereza reprensible de algunos vecinos, y por omisiones de otros, se contraviene notoriamente a las repetidas reglas que se han dictado para precaver estos vicios; y siendo indispensable corregirlos en un todo, para realizarlo se han de observar y guardar inviolablemente los artículos siguientes:

1. [...] Los carros pasaran los días señalados y retiraran las basuras amontonadas en calles y basureros.
2. Si hay preferencia, demora u otra omisión notable serán sancionados los empleados.
3. Se sanciona a cualquier persona que ensucie.
4. Se regula los residuos procedentes de obras (se tienen que depositar “a brazo” no se pueden lanzar para evitar crear polvo, se tienen que llevar a un basurero y no se pueden abandonar en vía pública)”. (Sección 4 – Legajo 4 – Número 16 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

Que Madrid sea el centro político y de la corona no hace más que incrementar los problemas, ya de por sí graves, que tiene el ramo de limpiezas. Así se tienen que modificar las actuaciones del servicio de limpieza para no molestar a los diputados cuando estén celebrando sesiones<sup>38</sup> o directamente desviar todos los recursos del servicio de limpieza mientras dure la estancia de SSMM en la corte.

“[...] El barrido de las calles que se han de cubrir de arena para el tránsito de SSMM durante su permanencia en esta Corte, y a fin de mantenerlas limpias, [...] observen en este punto las reglas siguientes:

---

<sup>37</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-13-22

Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-40-60

Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 4-54-85

<sup>38</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 1-41-86



1. Los que tengan basureros en el portal de sus casas recogerán en ellos las basuras hasta que el día de partido las saquen los operarios de limpieza.
2. Los que no tengan basureros, y sí patios, podrán poner en ellos las basuras el día de partido, en vez de amontonarlas en las calles.
3. Los que no tengan esta proporción en sus casas podrán llevar las basuras a cualquiera de las calles inmediatas dejándolas amontonadas para que las recojan los barrenderos a su tránsito” (Sección 2 – Legajo 177 – Número 44 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

Parece que todos los hechos detallados anteriormente junto con el colapso en el ramo de limpieza, el incumplimiento reiterado de los compromisos adoptados por contrato de los obligados de la limpieza, el incremento constante de los recursos destinados al ramo de limpiezas, y la falta de control a los obligados crean que, ya desde la década de 1830, se comience a cuestionarse la viabilidad de mantener la limpieza viaria a través de contratos y se empiezan a adoptar nuevas medidas (muchas de ellas llegaran hasta nuestros días) para tratar de corregir la situación que se vivía en Madrid.

Por primera vez, tras recomendaciones de Mesoneros Romanos (Mesonero Romanos, 1831), en 1831 y según consta en el Archivo de la Villa<sup>39</sup>, se impone una distribución de las cuadrillas para que el servicio de limpieza funcione los siete días de la semana (a excepción que tengan que acudir a incendios o nieve) un día en cada cuartel. Por otra parte, están las cuadrillas volante o extraordinaria que también se dan los 7 días de la semana y son un refuerzo a las cuadrillas ordinarias. Se dan en puntos clave como son calles por las que pasa SSMM. Calle Príncipe, Paseo del Prado, Carrera de los Jerónimos etc. Tras adoptar esta decisión un año más tarde, el 7 de mayo de 1832, el Corregidor Don Domingo María Barrafón establece, entre otras:

1. La limpieza de la villa, que hasta el momento se llevaba a cabo de forma parcial, pasará a realizarse en días alternos.
2. El obligado a la limpieza deberá proceder a la ejecución del servicio de las plazas y plazuelas a diario.

El reinado de Fernando VII durará hasta el 23 de septiembre de 1833, dando paso a la primera Guerra Carlista que se resolverá con la llegada al trono de la reina Isabel II, primero a través de la regencia de su madre y posteriormente siendo ella coronada el 23 de julio de 1843. Durante este periodo se da un desarrollo normativo que tiene como objetivo eliminar la posibilidad de asociación obrera, desataca el Real Decreto de 20 de enero de 1834 para disolver los gremios, esta tendencia seguirá durante varias décadas (Alarcón Caracuel, 1975).

---

<sup>39</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 3-395-20

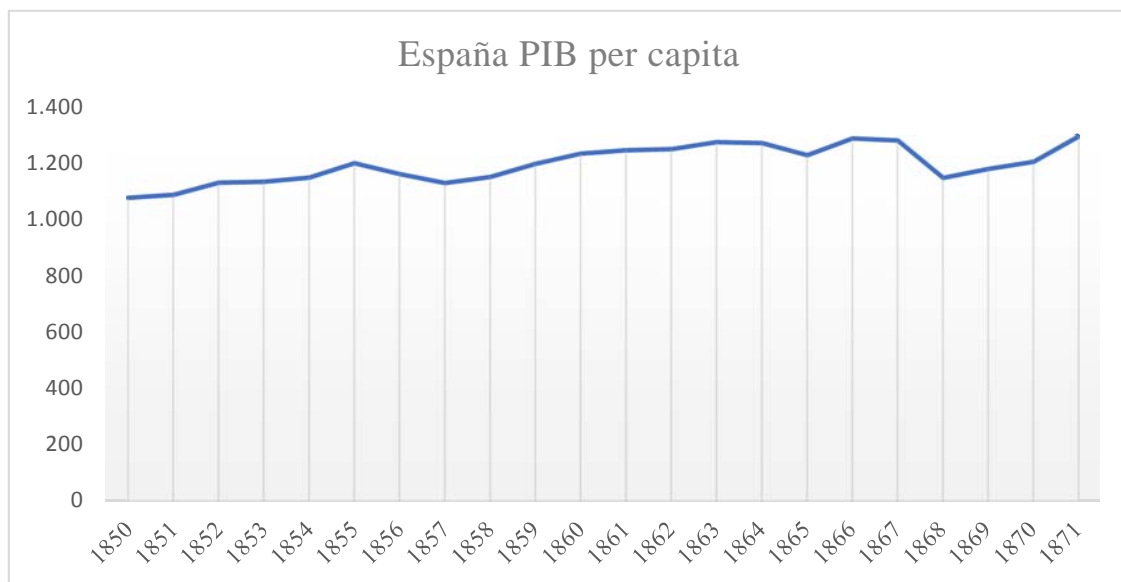
### **4.3.9 Isabel II: Revolución liberal y auge de los problemas de higiene urbana**

Durante este periodo, al igual que ocurre durante todo el siglo, se dan constantes conflictos entre liberales y absolutistas, carlistas e isabelinos, monárquicos y republicanos. El reinado de Isabel II supone un intento de conservación de las prerrogativas que tenía la monarquía y algunas clases sociales, como ya paso en la etapa anterior de Fernando VII. Para algunos autores como Jesús Cruz, el reinado de Isabel II se sitúa como una de las etapas más corruptas en la historia de España (Álvarez Junco & Shubert, 2000) (Gutiérrez Lloret, 2018).

Con relación al incipiente movimiento obrero, la tendencia legal permanece con el objetivo prohibicionista, siendo característico el Código Penal de 1848 donde se exigía la autorización del Estado para poder constituirse en asociación, quedando prohibido cualquier asociación que pudiese influir en el precio de la mano de obra (Alarcón Caracuel, 1975).

Sin embargo, como se puede observar en la proporción de PIB per cápita, se trata de una etapa de cierta estabilidad y crecimiento que, siendo muy dependiente la relación Ayuntamiento – Estado, se transmite y explica la mayor proporción de presupuesto al servicio de limpiezas. Este punto será puesto en cuestión en etapas posteriores de mayor inestabilidad y limitación presupuestaria.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con datos Maddison-project y cambio de media 2010-2016 con datos Banco Mundial

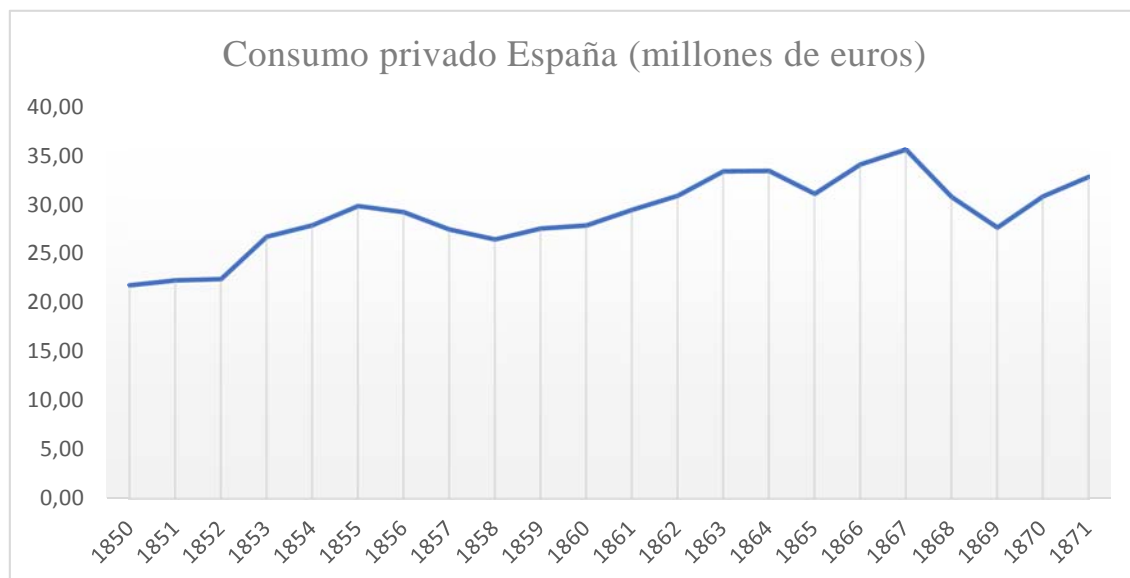
Los problemas de abastecimiento de agua en Madrid siempre fueron importantes, llegándose a plantear trasladar la corte a otra ciudad. Finalmente, con Juan Bravo Murillo, como presidente del Consejo de Ministros adopta la decisión de comenzar la construcción del futuro Canal de Isabel II. Esto supondrá un cambio radical que afectará a la ciudad de

Madrid en dos sentidos. En primer lugar, se puede comenzar a pensar un ensanchamiento de la ciudad incluso superando la cerca que limitaba Madrid desde tiempos de Fernando IV. En segundo lugar, el agua es un recurso indispensable para poder llevar a cabo un adecuado saneamiento de la ciudad.

Otro acontecimiento que afectará a la limpieza de Madrid será, como ocurrió en la etapa anterior, los procesos de desamortización (de Mendizábal, Espartero y a mediados de siglo las desamortizaciones de Madoz) (Abós Santabárbara, 2009) que vuelven a generar ingentes cantidades de residuos de construcción.

En Madrid el incremento de la población sigue avanzando y con ello toda la problemática mencionada en apartados anteriores, hasta llegar en el año 1857 a 297.360 habitantes<sup>40</sup>, y dentro de un contexto generalizado de incremento del consumo privado, sobre todo a partir de 1858 hasta el periodo revolucionario de 1868 exceptuando los años 1864 y 1865

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de (Prados de la Escosura, 2017)

El presupuesto que se destina al ramo de limpieza cada vez es mayor y así se recoge en distintas contabilidades que se van solicitando en los expedientes para la subasta del servicio. Un ejemplo es la siguiente tabla donde aparecen los pagos que se realizan sólo para la limpieza del turno de noche en Madrid. Estos pagos son significativos porque el turno diurno tiene un presupuesto mayor que el nocturno y por tanto se dan mayores incrementos.

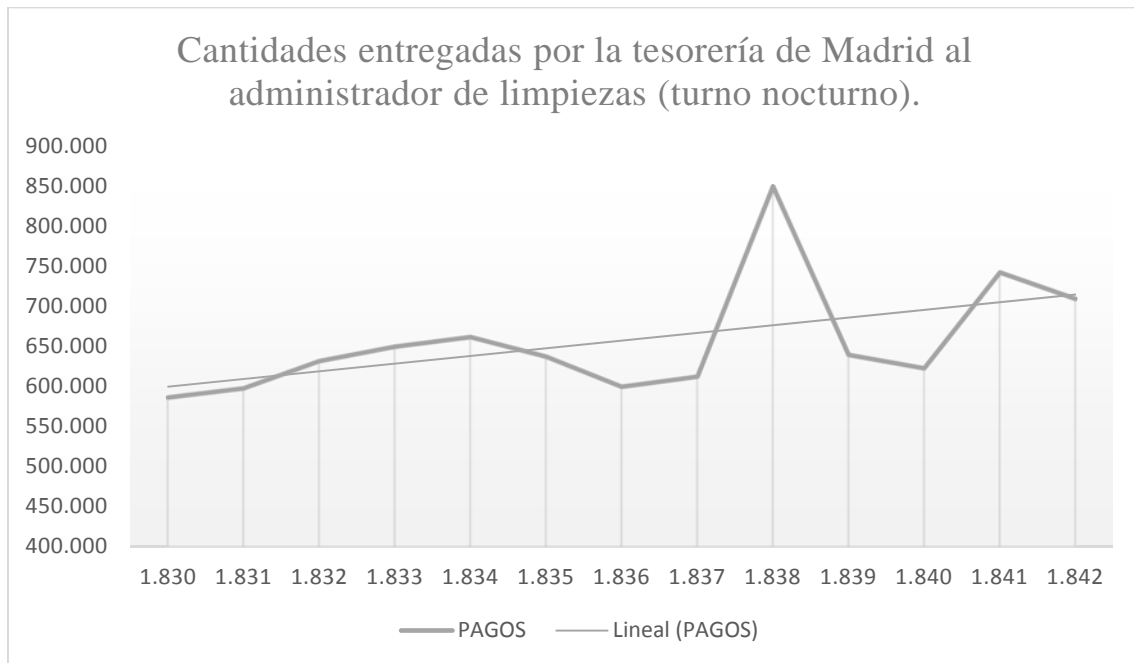
<sup>40</sup> Fondo documental Instituto Nacional de Estadística SXIX

Tabla 1

CANTIDADES ENTREGADAS POR LA TESORERÍA DE MADRID AL ADMINISTRADOR DE LIMPIEZAS (turno nocturno).	
AÑO	PAGOS (moneda: reales)
1830	586.500
1831	598.000
1832	632.000
1833	650.000
1834	662.000
1835	637.500
1836	600.000
1837	612.500
1838	850.223
1839	639.725
1840	622.983
1841	742.782
1842	709.752

Fuente: Elaboración propia con datos Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 4-36-60 y 4-26-14

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia con datos Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 4-36-60 y 4-26-14

En el año 1839 se produce una propuesta de modificación del ramo de limpieza diurno a través de una solicitud al Ayuntamiento de Madrid.

“La limpieza de noche y la conservación de los edificios son el objeto de este mi segundo recurso que ya dirigí en 1837: este se dirigía entonces a extinguir abusos en la administración general del ramo de limpiezas por cuyo medio servían remplazarlos por ventajas innumerables que recibirían el público en general y palparía el Ayuntamiento a fin del año siguiente del 38 [...] Un año transcurrido desde que verifique mi representación hasta que supe haber sido desechada mi proposiciones para aquella comisión. Tengo mis recelos en que aquella negativa tuviere su fundamento en ulteriores intereses particulares de algún individuo o individuos de la comisión con el fin de dirigir proposición para una contrata del servicio [...] Cuando supe el acuerdo de poner el ramo en pública subasta en el año 39 miraba con dolor males de suma [...] para el público y para el Ayuntamiento que tenía que delegar en parte o en todo sus atribuciones a favor de un contratista de modo que por muy acertada que pareciere una obligación hallaría su error de improviso hallándose sumamente recargados los trabajos, sin embargo de ceder las cantidades necesarias a cubrirlos esto es a la sombra de una oferta de cuarenta, sesenta o cien mil. Un atraso escandaloso que para evitarlo al finalizar la contrata tendría que gastar el Ayuntamiento tal vez doble para nivelar los trabajos referidos y además de carácter de la libertad de disponer de las mulas y útiles como dije al principio.” (Sección 3 – Legajo 390 – Número 44 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

De esta solicitud, realizada por un celador del servicio de limpieza de Madrid, se pueden extraer varias conclusiones:

1. Existencia de relaciones de interés entre la administración del Ayuntamiento, en concreto del ramo de limpiezas, con las contrataciones que se realizaban a los obligados.
2. La subasta inicial con precios más bajos para, posteriormente, ir engrosando la facturación y de este modo encarecer el precio inicial con sobrecostes.
3. Pérdida de control sobre recursos municipales como carros, mulas o herramientas.

En 1839 se inicia el procedimiento para una nueva contratación pública. Se presenta el “Proyecto de economía en el ramo de limpieza de esta villa por medio de un arrendamiento por termino de 5 años.

“Poner en arriendo el ramo de limpiezas de día y de noche [...] es de esperar que la baja de precio de la cebada y paja y la falta de ocupación de jornaleros por efecto de la miseria proporcionara en el día un arriendo aún más ventajoso [...]” (Sección 4 – Legajo 36 – Número 60 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

En cuanto a la limpieza de día ninguna dificultad podría ocurrir pues estaría a lo bien o no que hiciese el servicio el arrendatario, y los celadores de policía urbana y empleados en la administración de limpiezas que se considerasen necesarios podría vigilar o en parte a la autoridad para conseguirlo la cual en este caso mandaría reparar la falta a costa del arrendatario.

“[...] Con respecto a la limpieza de noche el daño que podría causar el arrendatario sería de hacer las limpiezas muy superficialmente, pero esto se evitaría a mi parecer:

1. Siguiendo el sistema de que los inquilinos de las casas diesen parte por escrito como se ejecuta en el día al administrado de limpiezas.
2. Que para percibir el arrendatario mensualmente de la tesorería de esta villa el precio a quedarse rematado el arriendo hubiese de acreditar por certificación del administrado de limpieza que durante dicho mes habría cumplido exactamente con la de cuantos pozos habían resultado llenos y corresponden a Madrid su limpieza.
3. Que hubiese de hacerse cargo de todos los enseres como carros, escobas, mulas y demás perteneciente al ramo con justa estimación de peritos nombrados por ambas partes” (Sección 4 – Legajo 36 – Número 60 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

Por una parte, se intenta reducir el peso del servicio de limpieza en el presupuesto y por otra, se intenta solventar diversos problemas que se dan con los obligados de limpieza. Como solución se establece un mayor control de los vecinos y otorgar la posibilidad de denuncia ante incorrectas ejecuciones del servicio, así como un sistema de pagos mensuales, una vez se pueda certificar el cumplimiento del servicio y prestando atención al número de denuncias existentes en el mes (estas medidas serán recogidas en el contrato integral realizado en el año 2013). Finalmente, se establece la responsabilidad del obligado de limpieza respecto de los recursos materiales para la ejecución del servicio de limpieza, aunque todas las herramientas, animales, transportes etc pasaran a ser propiedad municipal una vez termine la obligación contractual.

Posteriormente, en 1842 se publica el reglamento para el ramo de limpiezas de la Villa de Madrid<sup>41</sup>. Está compuesto por 132 artículos a través de los cuales se intenta una regulación sistematizada del ramo de limpieza, cabe destacar las siguientes ideas:

1. Madrid queda dividido en 4 partes denominadas cuartel de Guardias, Hospicio, Inclusa y Villa y se encargaran los celadores del cuidado en su limpieza.
2. Continúa la obligación de acudir a los fuegos que surjan.
3. Se establece la primera relación de puestos de trabajo donde se distingue una escala de dirección y una escala de ejecución. La escala de ejecución estará conformada por un capataz por cada cuartel, teniendo la obligación de vivir en alguna de las calles que conforman el cuartel, que saldrá con las cuadrillas y supervisará la asistencia y el correcto desempeño del trabajo de los mozos y carretilleros de limpiezas. Por otra parte, dentro de los mozos (y entendemos que debido a un incremento de demanda de trabajo) se establece una lista de “supernumerarios”. Estos entraran a trabajar en sustitución de trabajadores que no acudan a su puesto de trabajo. Una de las diferencias fundamentales es que los

---

<sup>41</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 3-390-94

trabajadores con puesto de trabajo tienen que acudir con sus propias herramientas y posteriormente el Ayuntamiento paga cuotas por meses de utilización. Pero en el caso de los supernumerarios no tendrán la obligación de acudir con herramientas y será aportadas directamente por el Ayuntamiento.

4. Se regulan las ausencias justificadas y no justificadas, las garantías salariales en caso de enfermedad de los peones y ciertas obligaciones como no poder cantar (para no molestar a los vecinos), no poder pedir dinero a los vecinos por la realización del trabajo o no poder emplear gente que no esté entre los indicados anteriormente (supernumerarios o las personas con puesto de trabajo dentro del servicio).

Después de tantos problemas con los obligados de la limpieza y siendo el peso del ramo de limpieza cada vez mayor, en 1843 se solicita a la comisión de policía urbana se emita informe favorable a la ejecución directa del servicio o a su subasta. El informe<sup>42</sup> emitido por la policía urbana comienza desaconsejando la ejecución directa del servicio por parte del ramo de limpiezas del Ayuntamiento de Madrid, sin embargo entienden que la existencia de distintos “intereses” y “las mejoras que la experiencia ha acreditado” puede darse la realización del servicio de forma directa sin necesidad de subastarlo.

Finalmente, el 21 de marzo de 1843 se vota a favor de subastar el servicio de limpieza con 17 votos a favor y 8 votos en contra.

El proceso de ejecución del servicio a través de contratas se mantendrá, a pesar de las dudas que surgen constantemente y a pesar del incremento paulatino del control por parte del ramo de limpiezas sobre los contratistas.

En 1856 se procede a la firma de contrato para la realización de la limpieza de Madrid, tras la oportuna subasta del servicio. A continuación, se transcribe parte del contenido más relevante para el presente estudio.

“La contrata durara 4 años, contados desde el otorgamiento de la escritura, pudiendo rescindir el contrato previo aviso de las partes, dando cuatro meses de anticipación.

#### Limpieza Diurna:

1. El barrido general de las calles, sus aceras, Plazas, plazuelas, paseos, costanillas, callejones y demás terrenos de la vía pública, [...]. Extraerá las basuras que resulten de esta limpieza y las inmundicias de los Mataderos y los hará conducir a los muladares.
2. Todos los días después de concluido el barrido general de que trata la condición anterior hará el contratista que recorran la población y especialmente los puntos más céntricos de ella hasta el anochecer, el número de barrenderos y carretas necesarios que lo recogerán y conducirán a los muladares todas las basuras que en ella se encuentre de modo que estén siempre limpias sus calles.
3. Si fuera de las horas establecidas para que los carros recojan las basuras se vertieran algunas en las calles por los vecinos o encargados de las cuadras el

---

<sup>42</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 4-26-14



contratista podrá denunciarlos a la autoridad competente recogiénolos inmediatamente.

4. Será obligación del contratista en días de lluvias o nieves desembarazar enteramente y sin dilaciones el tránsito público y conducir la nieve o barro a los vertederos, así como igualmente el estiércol.
5. En caso de que por efecto de lluvias se formase batiburrillo y fuese necesario verter cubas de aguas para limpiarlo dirigiéndolo a la embocadura de las alcantarillas lo verificara el contratista sin la menos dilación.
6. Esta así mismo obligado el contratista ha hacer extraer a los muladares por los carros de la limpieza todo animal muerto que se lo encuentre en las calles.
7. El contratista no tendrá intervención en lo que pagan los vendedores y trajineros ni podrán cobrar de los vecinos de Madrid.

#### Limpieza Nocturna:

8. La limpieza de pozos inmundos de esta corte y Chamberí se verificará por el contratista a las horas que el Exmo. Ayuntamiento disponga previa la desinfección de los mismos por cuenta del contratista. Las limpiezas radicales que soliciten los dueños de las fincas se harán también por el contratista cuando aquellos no quieran hacerlo por su cuenta y en uno y otro caso procederá a la extracción de los gruesos, la desinfección del pozo.
9. [...]

#### Condiciones generales:

30. Previa orden del sr alcalde 1º constitucional y a la hora que se le designe ha de entregar el contratista el ganado necesario para el servicio de las piezas de la milicia nacional de esta corte, en los ejercicios, formación y otros análogos, en que tengan que ser conducidas al punto en que aquellos se verifiquen. Dicho ganado le podrá de su cuenta.
31. Siempre que sea necesario hacer uso del carro mortuorio de la sociedad de milicianos nacionales veteranos facilitara el contratista seis mulas con los mozos necesarios para su conducción.
32. También facilitara el contratista dos mulas y un carretero que merezca completa confianza para que con el coche de presos que existe en el local de limpiezas se hagan las traslaciones que exija el servicio.
33. El contratista cuidara que al efectuarse todos y cada uno de los servicios que en virtud de este contrato estén a su cargo se evite en cuanto sea posible el causar incomodidades y perjuicios a los vecinos.
34. Las cubas y carros estarán perfectamente acondicionados.

36. El contratista podrá mejorar el servicio introduciendo en las modificaciones que estime convenientes previo el permiso del excelentísimo Ayuntamiento y adoptar cuantas medidas tengan por objeto el mejor desempeño de sus cargos siempre que está en todas ellas se ajuste a la mayor comodidad del vecindario.

37. Queda sujeto el contratista o sus dependientes a cumplir y observar las ordenanzas de policía urbana bajo las penas que en las mismas se establecen.

38. Las multas que se impongan a la contrata no podrán exceder 500 ducados.

46. Si el contratista dejase de verificar un solo día sin causa justificada la limpieza de día o de noche se tendrá por rescindido el contrato siendo de su cuenta los gastos que ocurran y el abonar los perjuicios que hayan ocasionado". (Sección 4 – Legajo 179 – Número 6 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

Por otra parte en los últimos años de la etapa de Isabel II se presenta y se aprueba un proyecto por parte del arquitecto e ingeniero Carlos M<sup>a</sup> de Castro para la ampliación de Madrid, donde se asignaban a cada clase social un determinado barrio. De esta forma Chamberí estaría destinado a la zona industrial, Castellana para la aristocracia mientras que en el distrito de Salamanca y el barrio de Argüelles se asentara la burguesía y finalmente el Ensanche de Delicias en el sur irá destinado a la clase obrera (López Carcelén, 2015) (Madrid C. d., 1983). Esto es relevante porque a pesar de que no se llegó a cumplir al completo el proyecto finalmente el ensanche de Madrid quedo marcado en clases sociales respecto de barrios y distritos, marcándose cada vez más hondo la diferencia en salubridad y ornato de la vía y espacios públicos en unos distritos frente a otros. Así Serrano Fatigati escribía que en 1890 "Los barrios de Madrid donde preponderan los obreros carecen de limpieza, de higiene [...] para ser habitados" (Iglesias, 1973, pág. 121) (Bodelón, 2015, pág. 99).

Finalmente, entre los días 19 y 27 de septiembre comienza la Revolución de 1868 (*La Gloriosa*) obligando a la salida de Isabel II de España y comenzando una breve etapa con intentos de gobierno democrático a través del modelo de la monarquía parlamentaria durante el reinado de Amadeo I de Saboya (1871-1873) y, posteriormente, a través del modelo de República (1873-1874).

#### **4.3.10      Revolución 1868, Amadeo I de Saboya y I República: Revoluciones y primeros intentos de democracia pero los problemas en la limpieza no cesan.**

Como hemos mencionado anteriormente, estamos ante una etapa muy convulsa donde los cambios institucionales son grandes y donde, tal y como se desarrolla más adelante, se intenta constantemente llevar a cabo una subasta del servicio de limpieza, quedando desiertas. Las claves para entender esto residen en:

1. Alta incertidumbre institucional.
2. Un control cada vez más elevado sobre los contratistas.
3. Incremento de las exigencias en los pliegos de contratación.

4. Precios de subasta iniciales muy por debajo de la voluntad de los contratistas.
5. Mientras el servicio no se estuviese realizando, entraba en un estado donde cualquier persona que probase que podría desarrollar el servicio, podrá comenzar a ejecutarlo transfiriendo una facturación diaria, semanal o mensual al Ayuntamiento de Madrid. Las consecuencias inmediatas eran el encarecimiento del servicio y la casi total falta de control del obligado a la limpieza. Esta situación temporal de inexistencia de contrato público se denominaba *tacita reconducción*<sup>43</sup>. Ante esta problemática son cada vez más numerosas las personas que sugieren la ejecución directa del servicio de limpieza a través de ramo de limpiezas<sup>44</sup>

A pesar de la Revolución de 1868, en el año 1869 se publica un reglamento para la Policía Urbana y sus obligaciones respecto de la limpieza en Madrid, donde se destaca:

1. Se ejecutará el barrido y limpieza de las calles de forma diaria.
2. Los vecinos serán responsables del adecuado vertido en las calles de las basuras para ser recogidas por los barrenderos.
3. La cuadrilla del recorrido, diseminada por parejas en la población, recogerá las basuras que se formen después de la limpieza general de las calles.
4. Serán responsables de la suciedad ocasionada los carretilleros en sus actividades de carga y descarga de mercancía, así como se prohíbe arrojar, depositar o abandonar residuos fuera de lo indicado anteriormente.
5. Se prohíbe que las actividades que producen gran cantidad de residuos se realicen en la vía o espacio público como las relacionadas con el carbón, partir leña etc

Es durante esta etapa donde se estrena un periodo de tolerancia hacia el movimiento obrero debido a varios factores entre los que destacan (a) la creación de la primera internacional en 1864, (b) la madurez del movimiento obrero en España, (c) la revolución obrera de 1868, (d) el nuevo gobierno republicano. Todo lo anterior provocó una legalización de los derechos de asociación y reunión que se consagraron constitucionalmente en la Constitución de 1869. Sin embargo, esto no supuso un avance pleno en estos derechos puesto que se dio una reacción que, a través de elementos legales como el Código Penal, de facto impedían la libertad de asociación obrera quedando a la suerte de la interpretación judicial de cada caso (Alarcón Caracuel, 1975).

---

<sup>43</sup>Biblioteca Histórica de Madrid F 7236

<sup>44</sup>Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 5-98-39

#### **4.3.11 Alfonso XII, Regencia y Alfonso XIII: Rescisión del contrato de limpieza y asunción pública del servicio**

Alfonso XII de España, nace en Madrid el 28 de noviembre de 1857 y fallece el 25 de noviembre de 1885, fue rey de España entre 1874 y 1885. Puso fin a la Primera República y al morir recae la corona sobre su hijo póstumo Alfonso XIII, aunque debido a su minoría de edad se abrirá un periodo de regencia protagonizado por la reina María Cristina.

Por su parte, Alfonso XIII de España, es coronado rey de España desde el momento en que nace, pero asume el poder de forma efectiva el 17 de mayo de 1902 y durará hasta la proclamación de la Segunda República en 14 de abril de 1931, abandonando España tras las elecciones municipales de 1931 que se toman como una votación plebiscitaria entre monarquía o república.

Como hecho destacable por su relevancia en el presente estudio, cabe destacar la alta convulsión social con el desastre del 98 (pérdidas de Cuba, Filipinas, Guam y Puerto Rico). La creación de la Primera Internacional en España (disuelta en 1874 por el Decreto de 10 de enero) (Alarcón Caracuel, 1975) y las derivaciones en la creación sucesiva de partidos de corte socialista, comunista, anarquista, así como un fuerte movimiento obrero encauzado a través de sindicatos como la CNT o la UGT (primeras manifestaciones obreras en Madrid, 1 de mayo de 1890 y las movilizaciones y posterior represión en 1905 por la muerte de 40 obreros tras desplomarse un depósito del Canal de Isabel II). En 1889, 26 concejales del Ayuntamiento de Madrid son acusados de malversación y corrupción, se producen fuertes movilizaciones en contra de la corrupción y del hartazgo como consecuencia de las pérdidas de las guerras de independencia o las guerras de África, así en 1895 los madrileños se manifiestan contra la corrupción municipal. En 1914, comienza la primera guerra mundial y aunque España se declara neutral, los movimientos revolucionarios, que venían fraguándose con anterioridad y que encuentran un caldo de cultivo en esta situación, tienen mayor calado en Madrid, además de la reducción de suministros. En 1917, habiendo triunfado la revolución rusa, se da una huelga general revolucionaria en España con graves enfrentamientos entre los huelguistas revolucionarios y el ejército en las calles de Madrid. Incluso se llega a acusar a algunos concejales del Ayuntamiento de Madrid de dirigir la huelga.

La Asociación Internacional de Trabajadores (AIT) o Primera Internacional de los trabajadores (PIT), se funda en Londres en 1864 a través de la agrupación de sindicalistas ingleses, anarquistas y socialistas franceses e italianos, y con la colaboración de Karl Marx, Friedrich Engels y Mijaíl Bakunin. Sin embargo, las diferencias entre los partidarios del anarquismo colectivista y del socialismo científico terminaron con la división entre ambos sectores y su disolución en 1876. Por otra parte, en 1889 se crea la Segunda Internacional que durará hasta 1916 y cuyas bases teóricas se encuentran arraigadas en la socialdemocracia.

La Primera Internacional en España comienza con la llegada en 1868 de Giuseppe Fanelli (bakunista) y la creación de las dos primeras secciones de la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT) en Madrid y en Barcelona. Las distintas visiones tanto anarquistas como socialistas marxistas siguen los enfrentamientos que se dan a nivel internacional y finalizan con la expulsión de los socialistas marxistas en 1871. Todo lo anterior tiene como resultado la creación del Partido Socialista Obrero Español en el año 1879 y posteriormente de los sindicatos Unión General de Trabajadores en 1888 y de la

Confederación Nacional del Trabajo en el año 1910. Esto tiene desemboca en el aglutinamiento e incremento de las demandas de los trabajadores, que ya se habían iniciado en etapas anteriores, y que van desde la exigencia de aumentos de plantilla, aumentos de salario o uniformes de trabajo. Se trata de una etapa pendular entre la represión y el reconocimiento al movimiento obrero, así en 1876 se declara constitucionalmente el derecho de asociación, y en 1881 se presenta el proyecto de ley de Asociaciones, a pesar de lo anterior en 1883 todo este proceso de reconocimiento quedará pausado y comenzará una nueva etapa de represión del movimiento obrero hasta el 1887 cuando se apruebe la Ley de Asociaciones que amparará la existencia del movimiento sindical (Alarcón Caracuel, 1975).

Se trata de una etapa de inestabilidad social que irá en aumento en etapas posteriores. La distribución per cápita del PIB muestra en niveles una desviación típica 227,2604414 y un promedio de 1592, por tanto hay una tendencia de crecimiento con elementos de inestabilidad. Esto a su vez, se transmite a los presupuestos municipales y la capacidad de inversión y maniobra que tiene el Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia con datos Maddison-project y cambio de media 2010-2016 con datos Banco Mundial

En este periodo la población de Madrid continúa aumentando tanto en la provincia como en el municipio y, por tanto, causando que la población *flotante* y *transeúnte* se vea incrementada. En 1897, el municipio de Madrid alcanza los 512.150 habitantes<sup>45</sup>. El continuo asentamiento de nueva población y crecimiento sin planificación, hace que una gran parte de la sociedad se encuentre en unas condiciones de vida extremadamente precarias. Así Constancio Bernaldo de Quirós y José María Llanas Aguinalado desarrollan un estudio psico-sociológico donde establecen que “Los llamados barrios bajos de Madrid no sólo merecen ese nombre por hallarse topográficamente bajo el nivel

<sup>45</sup>Fondo documental Instituto Nacional de Estadística S.XIX

medio del suelo de la población, sino a la vez, porque considerados demográfica y socialmente, acusan la misma inferioridad en el mismo promedio de la urbanización y la cultura madrileña. [...] Allí verá el empedrado, que corresponde más bien a la edad paleolítica; y el alumbrado público, que va pasando, sucesivamente según se descende en ellos, de la electricidad al gas, de éste al petróleo, y del petróleo a la graciosa claridad de las estrellas. Aquí vive cerca de dos quintas partes de la población de Madrid, de los cuales la gran mayoría, en inmuebles que presentan la mayor densidad media por edificio de todo Madrid. [...] La exploración de las casas de vecindad, colmenas humanas o verdaderas unidades sociales definidas, ofrece siempre muestras más o menos curiosas de los fenómenos degenerativos. Algunas, separadas de toda influencia sana, se hallan en verdadero estado de descomposición. Allí la enfermedad marca con sus estigmas, y la descendencia de sus habitantes es débil y enfermiza. Al mismo tiempo, se producen graves irregularidades morales en estas circunstancias” (Bernaldo de Quirós & Llanas Aguinalado, 1901, págs. 127-128).

Por otra parte, en esta etapa, caracterizada por el crecimiento del consumo privado a partir de 1896, coincide la decisión de municipalizar el servicio de limpieza viaria de Madrid en el año 1897. Además se debe añadir que este período es precedido por un marcado incremento del consumo desde la finalización de la etapa revolucionaria de 1868 y tras la tendencia a la desaceleración del consumo iniciado en 1883.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de (Prados de la Escosura, 2017)

Durante este periodo, destaca la continua desaprobación de la ejecución del servicio de limpieza. Se dan diversas sanciones y expedientes a los contratistas<sup>46</sup>. También persiste

<sup>46</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-72-39  
 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-73-66  
 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-443-94

una tendencia, en parte debido a los malos resultados en la limpieza, a un incremento en el coste del ramo de limpiezas, intentando por una parte ampliar las plantillas<sup>47</sup> y por otra obligando a que el contratista aumentase los recursos materiales disponibles para la realización del servicio<sup>48</sup>.

Desde los comienzos del servicio de limpieza, la inversión en tecnología había sido casi inexistente. El transporte seguía siendo a través de carros tirados por mulas e incluso de mozos, y la limpieza continuaba ejecutándose con herramientas muy básicas cuando no se realizaba directamente con las manos en un intento por mejorar la limpieza de Madrid, y más teniendo en cuenta el ensanche de Madrid que tenía que ser atendido<sup>49</sup>. En 1884 se realiza una primera adquisición de máquinas barredoras<sup>50</sup>, propiedad del Ayuntamiento y que será el inicio de un último intento de revitalizar el servicio de limpieza gestionado a través de contrata.

En 1885, se emite un nuevo bando de limpiezas<sup>51</sup> que será reiterado en parte en otro bando<sup>52</sup> del año 1887. Las novedades que destacan en ambos bandos son:

“Siendo la falta de limpieza la aglomeración de personas en las viviendas y la mala calidad de los alimentos las causas que influyen más en la higiene pública y social, he acordado dictar las disposiciones siguientes:

1. Los dueños de las tiendas que produzcan residuos orgánicos habrán de preparar estos de manera que sean recogidos fácilmente al paso de los carros” (Sección 6 – Legajo 215 – Número 18 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

“Con objeto de dejar inmediatamente limpia la vía pública, caso de sobrevenir alguna nevada, [...] he venido en dictar las disposiciones siguientes:

1. Los vecinos de las tiendas y cuartos bajos, y los porteros de las casas donde los haya, procederán a limpiar en el acto de empezar a nevar, bajo su más estrecha responsabilidad, incurriendo en otro caso en la multa para cuya imposición me autoriza el art. 77 de la Ley municipal, las aceras delanteras de las mismas” (Sección 7 – Legajo 58 – Número 28 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid)

Como mencionamos anteriormente, tras diversos intentos de sacar a subasta el servicio de limpieza, en 1894 se publica el pliego de condiciones facultativas que han de establecerse en el contrato relativo a los servicios de limpieza en todo el perímetro de Madrid, su ensanche y extrarradio<sup>53</sup>. El contenido, como en ocasiones anteriores, vuelve

---

Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-443-72

Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-443-96

<sup>47</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-72-58

<sup>48</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-73-82

<sup>49</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-163-49

<sup>50</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-443-54

Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-411-42

<sup>51</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 6-215-18

<sup>52</sup> Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid 7-58-28

<sup>53</sup> Biblioteca Histórica de Madrid FM2687

Biblioteca Histórica de Madrid FM1264



a dividirse entre las condiciones generales del obligado y las condiciones específicas de cada servicio. Lo más relevante de este pliego de condiciones es:

1. La concesión se verificará por termino de 30 años desde el momento de la entrega de la correspondiente escritura pública a favor del rematante, pudiendo este transmitir a su vez la concesión a cualquier Sociedad Anónima que se comprometa a llevar a debido efecto los servicios a que se refiere este contrato.
2. El pago del Ayuntamiento al rematante o subcontratista que lo sustituya se realizará semanalmente.
3. Para dar inicio a la prestación del servicio el rematante deberá tener adquirido y en disposición de funcionar los terrenos, las instalaciones fijas y el material, que a la finalización del contrato pasará a ser propiedad del Ayuntamiento de Madrid.
4. Tendrán preferencia de colocación a los actuales capataces, peones y llaveros del ramo de limpiezas y riegos (inicio de cláusulas de subrogación que se verán posteriormente incluidas en el convenio colectivo de limpieza de Madrid).
5. Todos los empleados deberán ir uniformados (con el uniforme que indique el Ayuntamiento de Madrid) y deberán llevar de forma visible un número de identificación (esta cláusula de identificación será recogida de nuevo en el contrato integral de servicios del año 2013).
6. Mensualmente y siempre que el Ayuntamiento de Madrid considere oportuno, pasara revista e inspección tanto a las instalaciones como al material.
7. Se prevé por primera vez una horquilla para las sanciones por incumplimiento de los rematantes del contrato.
8. El contratista estará exento del pago de cualquier impuesto por la prestación de los servicios objeto del contrato, excepto los impuestos de consumo.
9. La limpieza viaria se realizará de forma diaria. El contratista establecerá el servicio de limpieza de las vías públicas con 25 escobas mecánicas que por ahora se consideran suficientes, cada una de las cuales será arrastrada por un buen caballo o buena mula. Cada una de las escobas mecánicas deberá barrer en cada hora de 7000 a 8000 metros cuadrados.
10. El barrido de las vías públicas comenzará media hora antes de la salida del sol, en todas las estaciones del año y deberá hallarse terminado cuatro horas después de haberse comenzado.
11. Se recupera la facultad por parte del contratista de nombrar vigilantes que puedan sancionar a la población. De estas sanciones el contratista recibirá un tercio que irán a configurar una Caja de Socorro para auxilio económico de los trabajadores en el supuesto de enfermedad grave o fallecimiento de éstos o de familiares.
12. El contratista tendrá la obligación de limpiar y recoger los residuos generados en inmuebles de propiedad municipal como mataderos o mercados (no así los que sean de propiedad privada).

13. El contratista no tendrá la obligación de cargar ni conducir en sus carros los barros, las tierras o los escombros (ya que en aplicación de la ordenanza municipal está prohibido su depósito en la vía o espacio público y en el supuesto de infracción además de la sanción correspondiente se deberá proceder a su retirada por la o las personas que produjeron el vertido).
14. El contratista estará facultado para celebrar conciertos o convenios particulares por los precios o las condiciones que estime convenientes con vecinos o corporación a quienes convenga utilizar sus servicios y los medios de transporte de que disponga.
15. Los recorridos del servicio y puntos de actuación serán establecidos por el Ayuntamiento de Madrid.
16. Se establece una obligación de personal y carros. Como mínimo se deberá tener 100 carros prestando el servicio, y cada uno de estos carros será tirado por un caballo o dos mulas y será guiado por un conductor.
17. Los residuos, desde el momento en que son recogidos, se consideraran propiedad del contratista, pudiendo ser incinerados (se establece como cláusula de contratación la utilización de químicos e incineración obligatoria para evitar la creación de vertederos cada vez mayores).
18. El contratista estará obligado a ceder los medios materiales y humanos necesarios para cubrir la celebración de eventos y festejos o para realizar transportes de materiales siempre que estos pertenezcan al Ayuntamiento de Madrid.
19. En los casos de nevadas deberá dedicarse todo el personal disponible al restablecimiento de las vías públicas.
20. Dentro de este contrato también quedaran incluidos los servicios de incendios, de limpieza y desagüe de pozos negros, el riego, la incineración o cremación y la recogida de animales muertos.

El 26 de abril de 1900 se publica el Real Decreto e Instrucción para la contratación de servicios provinciales y municipales<sup>54</sup> que deroga el R.D. 4/enero/1883 sobre contratación de servicios públicos provinciales y municipales. Sin embargo, contiene las mismas dolencias que su antecesor y sigue estableciendo como criterio único de elección entre las ofertas la oferta con menor precio. Al mismo tiempo, sigue permitiendo a través de diversas cláusulas la cesión del servicio, y sus obligaciones, del rematante a un tercero.

Aparentemente, esta subasta es otorgada a un contratista que nada más recibir la obligación, y en aplicación de la cláusula que prevé la posibilidad de subcontratación del servicio, procede a otorgar el servicio a la Sociedad de Saneamiento. Según se detalla en las distintas resoluciones e informes para la resolución del expediente de contratación del servicio de limpieza<sup>55</sup>, “De esta manera en lugar de seguirse los procedimientos normales,

---

<sup>54</sup>Biblioteca Histórica de Madrid F 3732

<sup>55</sup> Biblioteca Histórica de Madrid F3249

escriturariamente estipulados, y de resolverse en consecuencia con la prioridad que le correspondía, una cuestión tan llana, expedita y primordial como la de declarar si estaba bien o mal hecha la subrogación, descartóse desde luego todo pronunciamiento sobre el particular y vino a crearse una situación provisional extraña, inconciliable con el mismo contrato y fuera de todas las condiciones y previsiones de nuestra legislación sobre contratación de servicios públicos [...]. Lo que constituye caso nuevo, pues nosotros, al menos, no hemos encontrado precedente de su clase, es el que de que al iniciarse el cumplimiento de una contratación en vez de procederse con regularidad prevenida por el mismo contrato y de seguir los tramites de ejecución prefijados al efecto en todas las solemnidades de su subasta y adjudicación y escritura de remate, de improviso y sin que conste justificación alguna de tal solución de continuidad se pase de un estado normal a uno irregular y desviándose del contrato mismo y de todo el régimen legal de contratación de servicios públicos, se venga a una situación provisional del servicio [...] no cabe dirigir al rematante cargos y responsabilidades por el incumplimiento de sus obligaciones, puesto que el en uso de su derecho y dentro, al parecer, del plazo estipulado, presento una subrogación acerca de la cual nada se le ha contestado todavía (a pesar de haber transcurrido cerca de dos años) y puede alegar además que a virtud de acuerdos, consentimientos y disposiciones de la Administración, no tiene a su cargo tales servicios, ni ha entrado en posesión de los mismos. Y tampoco es llano aplicar rescisiones por incumplimiento de obligación y menos derechos de incautación según contrato ni determinar las responsabilidades escrituradas con un encargado interino, con quien no ha mediado contrato escriturado, no pudiendo reconocerle como subrogado en estos momentos puesto que un responsable interino, en previsión de nuestra legislación, no puede ser nombrado subrogado del servicio” (Sección 10 – Legajo 97 – Número 4 Archivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid).

Ante esta situación y en previsión de no pocas corruptelas entre los contratistas y la administración pública, se abre juicio oral en la Audiencia de Madrid contra 18 concejales. De la declaración<sup>56</sup> a las preguntas de la fiscalía de uno de los concejales (Luis Felipe Aguilera), se extrae la siguiente información, en este punto es preciso detenerse y, a riesgo de parecer demasiado discursivo, en realidad se trata del momento en el que se pasará por primera vez en la historia del servicio de limpieza viaria de Madrid de una gestión privada a una gestión pública, por tanto es importante su desarrollo para conocer con fidelidad los hechos que derivaron finalmente en la asunción pública del servicio de limpieza. Salen a relucir la corrupción y las relaciones público administrativas con los obligados de limpieza, el abandono del servicio y la respuesta pública ante estos hechos.

Declaración presentada ante la audiencia de Madrid por Don Luis Felipe Aguilera en el juicio oral celebrado con motivo del proceso seguido contra 18 concejales del Ayuntamiento por la adjudicación del servicio de limpiezas

“Como ya llevábamos medio año de retraso porque aquel Ayuntamiento se tendría que haber constituido en Junio (1895) se encargó rápidamente la realización de un proyecto de presupuestos por tanto distintas personas presentaron muchos proyectos de reforma de los servicios municipales ¿Cómo conocí a Vaden-Eyden y cuál fue el origen de mis relaciones amistosas con él? Yo nunca he tenido relación de amistad con él. Lo conocí a través de un cliente como cónsul de Bélgica en España. El señor Vaden-Eyden estaba interesado en llevar a cabo un proyecto de saneamiento de Madrid, tras algunas reuniones le dije que lo presentara por escrito. Nos causó una favoritísima impresión porque había

---

<sup>56</sup>Biblioteca Histórica de Madrid F 7236

concluido el contrato que existió con el Sr Chacón hacia ocho años así durante los cuales se habían intentado once subastas consecutivas para arrendar ese servicio y en ninguna de ellas hubo postores, quedando todas desiertas y cuidado que el Ayuntamiento en presencia de los primeros casos modifico los pliegos y distribuyo el servicio por zonas para que los pequeños capitales pudieran interesarse en las subastas, aumento la remuneración e hizo en fin toda clase de esfuerzos.

Durante este tiempo diversos inspectores del gobierno censuraron el estado irregular en que se encontraba el servicio de limpiezas. El Sr. Dato (inspector del gobierno) dijo “que si no encontraba postores antes que continuar por la tacita como venía haciendo, debía incautarse el servicio y hacerlo por administración”, hasta el momento se venía prestando por “tacita reconducción”. El proyecto de Vaden propone la incineración de los residuos que se recojan. En vista de ello todos los individuos de la subcomisión acordamos llevar el proyecto de bases complementarias que eran 69 la adjudicación directa del servicio al sr Vaden reservándonos formar luego el pliego de condiciones en el cual se estableciesen las obligaciones y derechos del contratista.

Nos limitamos a copiar lo que nos parecía bueno de los pliegos anteriores adicionando algunas condiciones nuevas”. (como por ejemplo son las cláusulas de subcontratación del servicio por parte del contratista)

“El Sr. conde de Romanones tuvo a bien concurrir en dos diversas ocasiones, oyendo la lectura del pliego, elogiándolo sobremedera y manifestándose conforme con la adjudicación directa del servicio de limpiezas al Sr. Vaden que era lo único legal y procedente, ocurriéndosele, tan solo, formular dos observaciones 1. Encaminada a que se procurase todavía no obstante haberse conseguido ya la importante economía de 20.000 duros al año algún mayor beneficio en cuanto al precio, y dirigía otra a que se intentase adjudicar la adjudicación como máximo por el plazo de 35 años finalmente se efectúa la adjudicación por 30 años.

La tacita es una formula a través de la cual el desempeño del servicio sin contrato de la manera más lucrativa que pudiera imaginarse para el obligado. El Sr. Chacón, encargado hasta entonces de la limpieza de Madrid por la “tacita” envía una carta donde establece un límite temporal a partir del cual dejara de inmediato de prestar el servicio. Es el momento donde nos percatamos de que siendo el estado de ejecución “tacita” muy favorable para el Sr. Chacón, éste tenga grandes intereses en que no se produzca la subasta del servicio y pueda tener relación con que se hayan quedado sin cubrir las 11 subastas anteriores”. (Minuesa de los Rios, 1897, págs. 40-43)

Finalmente, se procede a la incautación del servicio de limpieza a costa y riesgo de los concesionarios previa justificación de las infracciones del pliego de condiciones cometidas por la Sociedad general de Saneamiento.

A partir de este momento, el sistema de limpieza de Madrid pasara a ser de titularidad y gestión municipal.

En 1906, el director técnico del servicio es reclamado para que emita un informe (Chicote, 1906) sobre la situación del servicio y su reorganización, donde se establece:

“En 1895, en cuyo mes de febrero, día 8, se celebró una subasta que fue adjudicada en 13 del mismo a los Sres. D. F. Delooz y D. C. Vaden Eynden. Dichos señores transmitieron, con arreglo a la condición quinta del contrato, los derechos y obligaciones de la concesión

a una Sociedad anónima fundada en Bruselas bajo la razón social de Sociedad General de Saneamiento. El pliego de condiciones que sirvió para contratar el servicio suponía un indiscutible progreso; pues en él se imponía el uso de nuevos aparatos para barrido, como las barrederas mecánicas, el empleo de carros de transporte de basuras cubiertos, la incineración de las inmundicias etc. El 24 de septiembre la Sociedad se hizo cargo del servicio [...] Por razones de diversa índole obligaron a la Corporación municipal a rescindir el contrato y a incautarse del material en 11 de diciembre de 1897, desde cuya época ha venido prestándose el servicio por administración [...]. En tanto cambio de criterio no hay ciertamente nada de extraño y puede afirmarse, sin temor a incurrir en error que son ligeras variaciones de la misma historia que nos ofrece grandes capitales del extranjero [...] en Bruselas se manifiesta, refiriéndose a la ejecución del servicio que la Administración Municipal atendiendo a los resultados nada satisfactorios que arrojaba la experiencia de numerosos contratos acompañados siempre de un diluvio de reclamaciones y ante las manifestaciones de la opinión pública, siempre comprobadas, rescindió el último contrato en 1871, realizándose desde aquella fecha el servicio por la administración [...] Es más, la opinión sobre este extremo es tan unánime en el Comité internación de L'Hygiène des Rues que se creyó en el deber de hacer figurar entre las Conclusiones presentadas en el XIII Congreso Internacional de Higiene y Demografía en Septiembre 1903” (Chicote, 1906, pág. 7)

El año 1897 es compartido entre dos alcaldes por un lado Joaquín Sánchez de Toca del Partido Conservador, y por otro el Conde de Romanones del Partido Liberal<sup>57</sup>. Será bajo éste último mandatario cuando se proceda a la municipalización del servicio de limpieza.

En 1910, se eleva al consistorio un anteproyecto de reorganización del servicio de limpiezas y la cremación de basuras para energía eléctrica realizado por el concejal Dr. J. Trasserra<sup>58</sup>. Resulta relevante destacar la existencia de una diferenciación completa tanto en su origen evidente como en la forma de tratamiento entre los residuos domésticos y los residuos públicos. Se cita que en total se recogen entre ambas basuras unas 376 toneladas diarias, que se dividen en 150 1.920.000 Kg pertenecen a la limpieza viaria y el resto a los residuos domiciliarios, aunque como cita el autor la cantidad de residuos es más grande ya que muchos se van por el alcantarillado con el riego o la lluvia. De este anteproyecto es necesario destacar dos cuestiones importantes ya que será realizadas, no a causa de este proyecto, pero sí como solución de conflictos planteados en décadas posteriores. En primer lugar, para evitar que los residuos sean diseminados por toda la ciudad y perder las opciones de generación de electricidad a través de la combustión de residuos, se exige la supresión de los traperos pero, al mismo tiempo, al ser un servicio de titularidad y gestión pública se propone la integración de estas personas (siempre que la edad y la salud se lo permitan y sin distinguir entre hombres y mujeres) en el servicio de limpieza viaria municipal o de recogida de residuos. Por otra parte, se propone la creación de cubos con cierre hermético que se instalen en zonas comunes de cada edificio, donde los habitantes de los distintos inmuebles depositen sus residuos a unas horas determinadas, evitando que los residuos sean amontonados en las calles o en las casas y facilitando que una vez todos los vecinos hayan depositado estos residuos en los cubos instalados se pueda proceder a su retirada por los servicios municipales. Este anteproyecto, aunque avanzaba soluciones, no fue aprobado por la corporación debido a la necesidad de ampliar el presupuesto municipal con una inversión inicial que obligaba

---

<sup>57</sup> Página oficial Ayuntamiento de Madrid. Alcaldes de Madrid.

<sup>58</sup> Biblioteca Histórica de Madrid F 623 (Anteproyecto 146 Ayuntamiento Madrid)

al Ayuntamiento a emitir bonos para poder sufragar el gasto de nuevas instalaciones y maquinaria, así como el incremento salarial y ampliación de plantilla.

Si observamos la memoria de la gestión del Ayuntamiento de Madrid desde julio de 1909 a septiembre de 1911<sup>59</sup>, destaca el desglose de la plantilla que conforman la limpieza viaria de Madrid con 984 personas (incluyendo jefe de servicio, personal de taller, oficios varios como maestros etc), así como 24 carros de diversos tamaños, 500 escobas, 162 mulas y machos, 130 palas de hierro, 238 carretillas o carrillos de mano. Se hace constar que el personal mencionado es insuficiente para la ejecución del servicio en 5 millones de metros cuadrados de vías públicas. A cada uno de los destinados al barrido les corresponde zonas con extensión de 14 mil metros cuadrados y por tanto no se efectúa de forma diaria el servicio, siendo efectivo el servicio en la mayoría de las zonas solo una vez de cada 8 a 15 días. Al final de la memoria se realiza una comparación entre el gasto por habitante de las principales ciudades europeas y Madrid.

Tabla 2

<b>Ciudad</b>	<b>Gasto en pts./habitante</b>
París	7.01
Bruselas	5.63
Amberes	4.92
Lieja	7.60
Colonia	8
Berlín	7.60
Ginebra	6.60
Zúrich	6.63
Madrid	2.29

Fuente: Elaboración propia con datos de la memoria de gestión del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de 1909 a 1911 (Biblioteca Histórica de Madrid MA 00738)

Posteriormente, en 1914 se lleva a cabo una fuerte inversión en el servicio de limpieza viaria con una reorganización integral de éste y la construcción de centros de trabajo en Madrid (estos centros continuarán prestando servicio hasta la actualidad). Esta reorganización junto con posteriores modificaciones de los reglamentos municipales de limpieza, otorgarán al servicio de limpieza el modelo de trabajo que llegará hasta finales

<sup>59</sup> Biblioteca Histórica de Madrid MA 00738 (Alcalde Presidente Excmo Sr. D. José Francos Rodríguez) Cap. XIII



de la década de los 70 y creará un marco donde los posteriores contratos, hasta la actualidad, tendrán que realizar el servicio.

D. Antonio Arenas Ramos, ingeniero jefe del servicio de limpieza emite una memoria<sup>60</sup> relativa a las mejoras alcanzadas desde 1914 hasta 1918. En esta memoria cabe destacar distintos aspectos. En primer lugar, sobre el personal resalta que se dedica a cada zona de Madrid un total de 169 operarios de limpieza de los cuales 24 se encuentran en descanso semanal rotatorio, el 5% falta por enfermedad y el 2.40% falta de forma no justificada con el descuento correspondiente de haberes. En segundo lugar, se critica la falta de personal tanto de operarios de limpieza como de celadores o capataces, resultando estos últimos en un número tan pequeño que se tienen que cubrir los puestos de todo Madrid rotando entre ellos y por tanto se deja de prestar atención a la dirección de las distintas cuadrillas de trabajadores. Por último, además de llamar la atención sobre un uniformado completamente deficiente del personal, cita la existencia de trabajadores menores de 16 años (llaveros) que tanto por edad y la dureza del trabajo como por el jornal que perciben no realizan “labor útil” alguna. Respecto del ganado, vuelve a manifestar la escasez y mala calidad de éste llegando a existir una indisponibilidad de casi el 50% de los carros de transporte y del ganado ya fuera por enfermedad o avería.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en los presupuestos de 1914 se incluye una fuerte partida presupuestaria para el servicio de limpiezas (1 millón de pesetas distribuido de 1914 a 1917) que se aprovecha para ampliar la plantilla (se incrementa en 55 los operarios, en 34 cabos o capataces o en 138 los ayudantes). Por otra parte, el ganado se intenta ir sustituyendo el generado por vehículos de tracción mecánica. Sin embargo la disposición de las calles en Madrid y la poca evolución de los carros de transporte dificulta que puedan moverse por calles estrechas. Por otra parte, debido a la guerra mundial se reducen tanto las herramientas como los recambios y utensilios utilizados en el servicio de limpieza viaria. Esto es sustituido con gran pericia por los distintos ingenieros y jefes de servicio que idean distintos tipos de vehículos que se van adaptando a las necesidades del servicio y a la disposición de las calles, dando lugar a las carretillas de mano que se utilizan en la actualidad (las carretillas actuales son versiones modificadas con materiales menos pesados). Con respecto a los locales, se solicita la incorporación al servicio de limpiezas de los locales situados en la calle Santa Engracia (Parque Norte) y se comienza la construcción del parque central (en la Plaza de la Cebada). Ambos parques aún siguen siendo propiedad del Ayuntamiento de Madrid y siguen siendo utilizados por el servicio de limpieza de Madrid.

Siguiendo lo anterior, en un análisis de las estadísticas de trabajo de Madrid de los años 1919 a 1925<sup>61</sup> se observa, en primer lugar, la alta incidencia de muertes por enfermedades derivadas de la prestación del servicio de limpieza, con una incidencia de hasta el 15% por tuberculosis pulmonar. También es muy destacable el crecimiento constante del porcentaje de obreros en el servicio de limpieza de Madrid con respecto al total de la población activa (total de 1131 en el año 1922, 1274 en el año 1924, 1328 en el año 1925, 1410 en el año 1926, 1399 en el año 1927, 1499 en el año 1928 o 1373 en el año 1931).

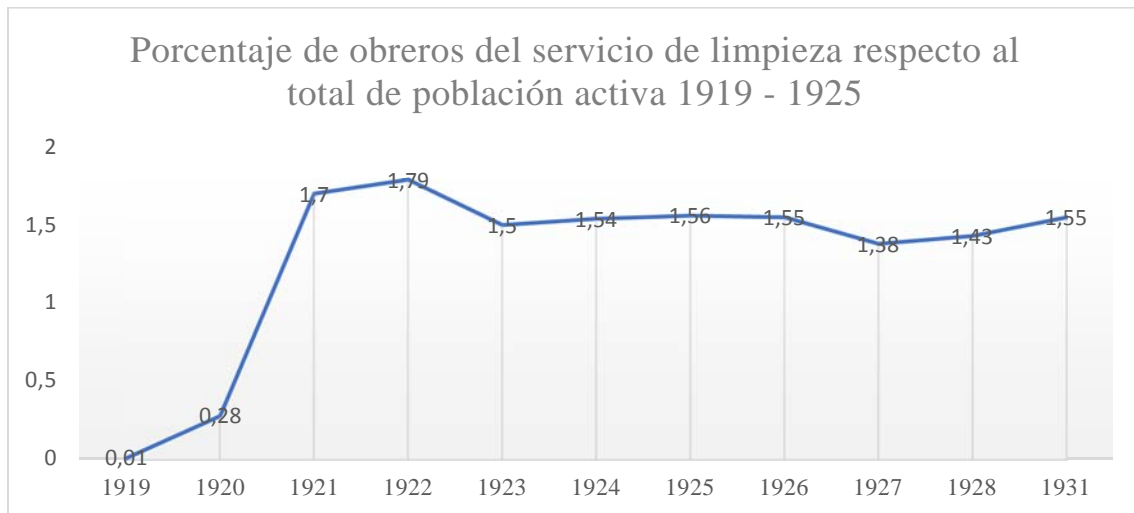
---

<sup>60</sup> Biblioteca Histórica de Madrid 104 (271)

<sup>61</sup> Biblioteca Histórica de Madrid N.º 318; 377; 381; 501; 524; también disponible en INE



Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia con datos las estadísticas de trabajo de Madrid años 1919 – 1931. INE

Aprovechando esta ola de reformas en el servicio municipal, el Ayuntamiento de Madrid publica en 1917 una modificación del reglamento municipal del servicio de limpieza viaria (Madrid, 1917) donde se destaca la creación, clasificación y codificación de las diferentes categorías profesionales tanto de ejecución del servicio como de administración. Se establece la obligación del uso de uniforme municipal por parte de todo el personal de ejecución del servicio. Desarrolla las obligaciones de cada una de las categorías profesionales, quedando el jefe de servicio como máximo responsable del servicio de limpieza que recibe órdenes directas del concejal inspector y del secretario general del Ayuntamiento. Por otra parte, se incorpora un capítulo exclusivamente dedicado a “las faltas y su corrección” donde se dividen entre faltas graves y leves. En su Art. 58 se establece por primera vez las faltas por no considerar el decoro y la debida corrección, así como la falta de uniformidad o el aseo personal. También se comienza a observar como falta grave la embriaguez (habitual en el servicio) o el abandono del servicio. Por último, se establece por primera vez una regulación para los ascensos de categoría (que permanecerá hasta la actualidad) por dos vías, por antigüedad o por elección del individuo por sus superiores debido a sus méritos. El servicio queda repartido en 2 turnos con retenes disponibles las 24 horas. También es muy destacable que se establece como obligatoria la preparación del personal, incluyendo dentro de la plantilla al menos a 2 profesores para impartir clases de nivel básico de asistencia obligatoria dentro del tiempo de trabajo.

El servicio de limpieza incrementa su importancia, ya no solo por ser un servicio directamente gestionado por el Ayuntamiento de Madrid, sino también por la propia responsabilidad que existía en evitar la propagación de enfermedades. En 1885 se había dado una fuerte epidemia de tifus en la ciudad (Pinto Crespo, 1998), así como intentar adaptar la ciudad al fuerte crecimiento demográfico que se estaba dando. Se publica un Bando el 14 de junio de 1921<sup>62</sup> donde se menciona la imposibilidad de mantener limpia la ciudad si los madrileños no dejan de ensuciarla. Se insiste en la concienciación de la

<sup>62</sup> Bando del Alcalde Presidente, Conde de Limpias (14 de junio de 1921)

población para intentar mantener limpia la ciudad y se vuelven a reiterar las prohibiciones de bandos anteriores.

Por último, en 1925 se publica una nueva modificación del reglamento del servicio de limpieza donde se incluye una relación mucho más extensa de categorías profesionales y, a lo largo de su articulado, se procede a su regulación. Es interesante subrayar la incorporación de personal como barberos, enfermeros veterinarios o guardias jurados y la regulación de profesiones que en el anterior reglamento solo se mencionaban como es el caso de los maestros. Se establece un “Art. 78 siendo su principal misión acabar con el analfabetismo del personal, dedicaran especial atención a este cometido, inculcando a los operarios del Ramo amor a la cultura”, se detalla las veces que se tiene que cortar el pelo o afeitarse cada operario “afeitándose a lo menos una vez por semana y cortándose el pelo de mes a mes” (Madrid A. d., 1925, págs. 397-398). Por último, es relevante la separación de las faltas y sus sanciones en 3 categorías “leves, menos graves y graves”, siendo las faltas leves la impuntualidad casual, el aseo no habitual o la primera embriaguez; como faltas menos graves se sitúan la reincidencia en cualquier falta leve, la falta de esmero en el trabajo o en el cumplimiento de una orden del servicio que no acarree consecuencias de importancia. Con respecto a las faltas graves sobresalen la falta de puntualidad y aseo habituales, la embriaguez incorregible, la falta de respeto a su superior en actos del servicio, el incumplimiento de una orden del servicio que acarree consecuencias importantes o las reyertas entre compañeros.

## **4.4 Conclusiones:**

El estudio de la evolución histórica que en la presente tesis se ha llevado a cabo sobre la limpieza viaria de Madrid tiene como propósito sintetizar toda la información contenida y dividirla dependiendo de los comportamientos de cada uno de los agentes que intervienen en la formación y evolución del servicio público de limpieza viaria.

Se puede observar que la existencia de la intervención municipal entre la problemática existente con la suciedad generada en Madrid se remonta a tiempos de los Reyes Católicos. Sin embargo, a efectos de la presente tesis, las decisiones sobre la limpieza viaria estaban acotadas a la obligación de los vecinos de Madrid de limpiar la vía pública. Es en etapas posteriores cuando nacen y se van conformando los distintos agentes y hábitos relevantes para el análisis del servicio público de limpieza viaria.

Para llevar a cabo este trabajo se ha optado por otorgar unos valores a cada una de las variables más representativas del servicio de limpieza y, posteriormente, se ha puntuado cada agente o institución que interviene en el proceso. Los valores otorgados se han ponderado en una comparativa entre etapas y utilizando los parámetros que existe en la actualidad en el servicio de limpieza de Madrid tanto en el último contrato (contrato integral 5) como en contrataciones integrales sobre la importancia que tiene cada hecho en la prestación del servicio de limpieza viaria. De esta forma por ejemplo tendrá siempre mayor importancia una limpieza con agua frente a una limpieza con herramientas básicas o se otorgará mayor importancia a la decisión sobre las rutas de limpieza frente a las decisiones puntuales de actuación.

Así se han creado 7 categorías:

1. Decisión sobre los medios de producción: se analiza a quién corresponde la decisión sobre las herramientas utilizadas y cualquier medio material o humano utilizado durante la ejecución del servicio. Esta categoría se valora de 0 a 10, siendo 0 la inexistencia de decisión sobre los medios de producción y 10 la completa decisión sobre los medios de producción que intervienen en el proceso. Los hechos más relevantes en la decisión sobre los medios de producción en el servicio de limpieza viaria son: (a) Decisión sobre las herramientas durante la ejecución del servicio (cantidad y tipo de herramientas), (b) Decisión sobre el número de trabajadores necesarios para la ejecución del servicio en cada uno de los puestos correspondientes. (c) Decisión sobre la cantidad y tipos de medios materiales (carruajes, animales de tiro, instalaciones fijas...) necesarias para la ejecución del servicio.
2. Decisión sobre la actividad: en esta categoría se observa de dónde parte la iniciativa para distribuir la ejecución del servicio de limpieza. Debido a la interacción entre agentes e instituciones esta variable se valora de 0 a 10 (siendo 0 el mínimo y 10 el máximo). En el caso del Ayuntamiento se ha decidido que su puntuación sea el sumatorio de las decisiones sobre la actividad de los ciudadanos y las decisiones sobre la actividad de los obligados, cada una de estas partes tendrán valores en el rango 0 – 5. Para los ciudadanos también se divide su valor en 2 partes, una primera parte para la decisión que tienen ellos mismos respecto de las ordenes que emanan del Ayuntamiento (con un coeficiente reductor del 50% ya que sólo afectará a los obligados por los residuos que generen y estén incorrectamente presentados en la vía o espacio público) y por otra parte la influencia que tienen con sus actuaciones en la decisión de actividad del obligado cada una de las dos partes está valorada con rango 0 – 5. Los hechos más relevantes en la decisión sobre la actividad en el servicio de limpieza viaria son: (a) Decisión sobre las vías donde es necesario intervenir. (b) Decisión sobre la importancia de las vías para destinar distinto número de recursos productivos. (c) Decisión sobre horarios. (d) Decisión sobre procedimientos de ejecución de servicio. (e) Decisión sobre vestuario y comportamiento de los trabajadores. (f) Decisión sobre imposición de sanciones.
3. La propiedad de los medios de producción: esta variable tiene en cuenta qué agente o institución posee los medios de producción en las actividades de limpieza de los obligados, trabajadores o ciudadanos. Es valorada con un rango de 0 (para ninguno) a 10 (para todos los medios de producción). Esta variable es excluyente respecto de la interacción de cada agente o institución, no pudiendo sumar nunca más de 10 (los medios de producción son los mencionados anteriormente, desde herramientas como palas, escobas, cepillos, palos... hasta instalaciones fijas, carruajes, animales de tracción...)
4. Sistema de sanciones: esta variable mide la existencia de un sistema de sanciones aplicable al agente o institución correspondiente. Se mide a través de 0 si no existe sistema de sanciones o 1 cuando sí existe sistema de sanciones. Las sanciones incluidas son por ir en contra del ornato público, falta de pago de tasas establecidas o sanciones a los trabajadores u obligados de la ejecución del servicio por no prestar la diligencia debida en la ejecución de éste.

5. Ejecución de varios servicios: En este caso se mide la existencia de obligación para llevar a cabo distintos servicios por el mismo agente o institución. No se tendrá en cuenta el hecho de que desde los inicios las actuaciones, tanto de recogida de residuos como de limpiezas, se consideran indistintas y hasta finales del siglo XX no se realizará distinción alguna entre ellas. Esta variable será también contabilizada con un 1 cuando exista ejecución de 2 o más servicios por el mismo agente o institución y con un 0 en caso contrario.
6. Quejas: esta variable mide con un rango de 0 para la práctica inexistencia de quejas hasta 10 cuando las quejas sean reiteradas y constantes, siempre teniendo en cuenta que proceden de una pluralidad de personas o instituciones distintas. Las quejas reiteradas por una misma persona o institución se han tenido en cuenta como una misma queja, aunque no haya sido resuelta o su resolución no sea de conformidad para todas las partes ya que no considera representativo de la calidad ni actividad del servicio de limpieza viaria al completo. En este apartado se considera el movimiento obrero como interpretación del estado mayoritario de la plantilla, el movimiento obrero y la sindicación se ha medido con un rango (integrándose en el valor final del apartado trabajadores) de 0 a 10 donde 0 es su inexistencia o la capacidad de movilización de la plantilla nula y 10 sería una afiliación, militancia y movilización de la plantilla completa, teniendo en cuenta que dentro de la plantilla se encuentran cargos de dirección de servicio. Por la decisión anterior parece claro que durante la mayoría de las etapas será un indicador que no aparecerá contemplado.

<b>Madrid Inicio</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	NA	NA	NA	0	0	NA
Trabajadores	NA	NA	NA	0	0	NA
Ayuntamiento	0	1	0	0	0	0
Ciudadanos	10	2,5	10	0	1	0

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, la etapa inicial no contiene apenas información ya que la limpieza viaria comenzaba a ser un problema en la Villa, sin embargo aún podía ser cubierta a través de la acción de los propios vecinos. Por tanto, la acción que se derivaba por parte del Ayuntamiento consistía en obedecer las obligaciones emanadas de la corte o de motu proprio por parte del consistorio ordenar la limpieza de las calzadas por parte de los vecinos de Madrid, asumiendo éstos los costes de esta actividad. Por tanto, los ciudadanos tienen completa decisión sobre la propiedad y los medios y herramientas a utilizar en el servicio. No obstante, el gobierno de Madrid establece la obligación de limpieza, aunque aún no existen sanciones por su incumplimiento o formas de inspección etc.

Madrid no observa que en el futuro pueda generarse un problema en la limpieza y saneamiento urbano, sin embargo sí existe desde sus inicios una preocupación por el medio ambiente tal y como se manifiesta desde el 1202 con la refundición del derecho

madrileño y la creación del Fuero de Madrid donde se expresa la idea de la “*salus*” que pudo ser interpretado con relación a la salud pública y social de los madrileños.

<b>Madrid Felipe II</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	10	10	8	0	0	0
Trabajadores	0	0	2	1	0	0
Ayuntamiento	2	3	0	0	NA	1
Ciudadanos	0	0	0	1	0	1

Fuente: Elaboración propia

Uno de los hechos determinantes en la historia de Madrid es la decisión de trasladar la corte a esta ciudad por parte de Felipe II en 1561. Esto provocó que la actividad de la ciudad se orientase a cubrir las necesidades de la corte y, por consiguiente, se dio un incremento de la población y la expansión de la ciudad en torno al palacio real.

Los problemas con la limpieza en Madrid se deben a los siguientes motivos: (a) crecimiento desorganizado de la población, (b) especulación inmobiliaria y residuos de construcción, (c) vertidos en vía pública de los residuos generados en comercio, (d) lanzamiento a la vía pública de los desechos domésticos, (e) deficiencia o inexistencia del empedrado en las vías públicas, (f) creación de vertederos ilegales dentro de la ciudad y (g) carencia de una red de alcantarillado.

No se tiene constancia de la creación del cuerpo de barrenderos de Madrid. Debido a la primera subasta del servicio de limpieza realizada en 1531, se podría llegar a deducir que será la primera vez donde exista un grupo de personas dedicadas (a través de un contratista) a realizar el saneamiento urbano en la ciudad. La subasta del servicio se otorga a un obligado a la limpieza de la ciudad (o de parte de ella) que aportará sus propios medios materiales y tendrá libertad de decisión sobre la ejecución del servicio de limpieza, ya que el consistorio sólo llevará a cabo inspecciones de la situación de las vías públicas y la prohibición de ensuciar éstas.

Por otra parte, en esta etapa se crea un grupo jerarquizado de inspectores dependientes de la administración madrileña para el control y sanción en caso de incumplimiento de las obligaciones de limpieza. Este cuerpo estaba conformado por un Visitador General, Alguacil, Porteros y Policías. Además, se aceptaban la delación por parte de los vecinos de Madrid.

Por último, durante esta etapa se crea un arbitrio específico para la limpieza recaudándose de los comerciantes y vecinos.

<b>Madrid Felipe III</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	10	8	8	0	0	3
Trabajadores	0	0	2	1	0	0
Ayuntamiento	2	4	0	0	NA	3
Ciudadanos	0	0	0	1	0	2

Fuente: Elaboración propia

Durante la etapa de Felipe III la población en Madrid sigue incrementando de forma paulatina y se establecen una serie de reglas que tendrán que ser seguidos por parte de los obligados a la limpieza de Madrid. En primer lugar se dividen las calles en cuatro tipos de prioridad, de forma que las calles más prioritarias deberán ser atendidas de forma diaria, mientras que las menos prioritarias serán atendidas de forma mensual. En segundo lugar se establece la obligación de regar cuando no llueva y haga calor, situación que será determinada por orden municipal y tendrá que ser atendida por los obligados. En tercer lugar se impone la asistencia de los obligados a la limpieza de las fiestas populares. Por último existe la obligación de atender a las reclamaciones que realice el Visitador General para las actuaciones que tengan que desarrollar.

Para favorecer a los obligados, se propone que éstos pueden atender las reclamaciones privadas y reclamar al vecino el coste de dicha actuación privada, además de tener que atender los vecinos la limpieza del frontal de sus casas. Sin embargo, los obligados manifiestan quejas reiteradas del incremento de costes que supone atender las fiestas populares o las decisiones unilaterales del Ayuntamiento.

Con respecto al Ayuntamiento, continua con la prohibición de arrojar residuos por las ventanas de los domicilios y se permite la sanción a los ciudadanos que incumplan sus obligaciones con respecto al decoro urbano.

<b>Madrid Felipe IV</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	4	5	10	1	1	2
Trabajadores	0	0	0	0	1	0
Ayuntamiento	8	5	0	0	0	5
Ciudadanos	0	0	0	1	0	3

Fuente: Elaboración propia

En 1637 se dicta por un pregón la modificación de la prohibición de arrojar residuos desde los domicilios para pasar a prohibirse exclusivamente arrojar los residuos desde las ventanas.

Poco después en 1638 se emiten las condiciones para la limpieza, el empedrado y riego de Madrid con una duración de 6 años. Tiene como características fundamentales: (a) los obligados deberán aportar los carros y herramientas, (b) se establecen unos mínimos en medios materiales y humanos por cada cuartel y cada equipo de trabajo, (c) los obligados

tendrán que asumir la limpieza de las calles que se les encomiende, (d) los obligados deberán aportar las herramientas y medios de producción, (e) las decisiones de producción son limitadas por parte del Ayuntamiento y éste controlará las faltas cometidas por los obligados con inspecciones semanales.

A pesar de que impone unos recorridos mínimos por cada zona, el Ayuntamiento se queja del deficiente estado de los medios mecánicos, animales y humanos que aportan los obligados y como afecta a la calidad del servicio que ofrecen. Los vecinos de Madrid también manifiestan quejas sobre la situación de higiene urbana que se está dando en ese momento además del comportamiento y ejecución del servicio por parte del obligado.

<b>Madrid Carlos II</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	4	5	10	1	0	4
Trabajadores	0	0	0	0	0	0
Ayuntamiento	8	5	0	0	0	6
Ciudadanos	0	0	0	1	0	3

Fuente: Elaboración propia

Durante la etapa de Carlos II no surgieron grandes cambios en el servicio de limpieza. Hay abundante documentación que refleja un incremento de preocupación del Ayuntamiento por la limpieza de la ciudad ya que los vertederos ilegales se han multiplicado debido a la febril actividad de construcción que se está llevando a cabo. También se producen quejas reiteradas por la inadecuada calidad de elementos materiales y mecánicos que aportan los obligados, así como la falta de destreza de los mozos de limpieza.

Por parte de los obligados se conservan varios relatos sobre la quiebra de los mismos como es el caso del cuartel de San Andrés, que se declaró en quiebra al tener que responder del servicio con sus propios caudales y no poder hacer frente al aumento de actividad. Esta quiebra era debida por una parte al incremento de los precios y, por otra, al aumento de la intervención de la administración pública tanto en las decisiones sobre el servicio como en las herramientas y medios para utilizar. Las quiebras de los obligados generaban disconformidad (aunque también podía deberse a un comportamiento táctico ya que al declararse en quiebra el consistorio no podía proceder contra sus caudales por rescisión del contrato o abandono del servicio) entre éstos y, sobre todo un incremento de las desavenencias con la administración pública y de las quejas de los ciudadanos.

Por último, se decide incrementar el presupuesto destinado a la limpieza municipal y sacar el primer contrato de la historia exclusivamente de limpieza viaria con duración de 1 año.



<b>Madrid Felipe V</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	2	4	5	1	0	2
Trabajadores	0	0	0	1	0	0
Ayuntamiento	10	5	5	0	0	5
Ciudadanos	0	0	0	1	0	4

Fuente: Elaboración propia

En esta etapa el servicio de limpieza de Madrid sigue siendo arrendado por cuarteles, otorgándose cada cuartel a un obligado distinto.

La limpieza en general mejora sensiblemente debido a la creación de pequeñas brigadas que de forma autónoma (pero con licencia municipal) limpiaban las calles y se mantenían a través de las propinas de los propios vecinos.

No cesan las críticas a los obligados por las condiciones materiales y humanas en las que prestan el servicio de limpieza, describiéndose la situación con todo tipo de detalles (burras matadas, carros podridos...).

El Ayuntamiento en 1713 establece una serie de directrices dirigidas a la mejora de la limpieza en Madrid, así: (a) los vecinos deben barrer la acera de sus fachadas, (b) sólo se pueden sacar los residuos domiciliarios al paso del carro de recogida, (c) se establecen jornadas reguladas de trabajo de limpieza con hora de comienzo y finalización de actividad, (d) se dirige cada carro a un punto distinto de vertido a las afueras de la ciudad para intentar solucionar los vertederos ilegales y no sobrecargar las tierras de vertido.

Los obligados son sometidos a nuevas limitaciones en su actividad al establecer el Ayuntamiento una regulación donde (a) se divide Madrid en 13 cuarteles que serán contratados durante 3 años, (b) se incrementa la cuantía de medios materiales, mecánicos y humanos que se exigen para poder optar al servicio, (c) los obligados responden con su persona y bienes, (d) la provisión de elementos materiales como escobas, piquetas o azadones serán suministrados a través de un contrato aparte entre el Ayuntamiento y el propio obligado de la limpieza u otro contratista, lo cual otorgará los medios necesarios a los mozos de limpieza cada vez que los soliciten. También se incluirán en contrato aparte los medios y herramientas relacionados con agua e incendios (cubas, sogas o espuelas).

En 1714, un informe de similar contenido eleva la parte impositiva que grava a los ciudadanos para incrementar el gasto dirigido a los contratos de limpieza.

<b>Madrid Fernando VI</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	2	3	5	1	0	3
Trabajadores	0	0	0	1	0	0
Ayuntamiento	10	6	5	1	0	6
Ciudadanos	0	0	0	1	0	5

Fuente: Elaboración propia

Tras una serie de disputas sobre el intento de centralización de servicios como la limpieza viaria, el reinado de Fernando VI se encuentra en un Madrid con un gran crecimiento (alcanzando los 300.000 habitantes) y con un incremento de los problemas en el saneamiento urbano.

Debido a un superávit de las cuentas públicas se pudo iniciar un periodo de reformas con el objetivo de mejorar el servicio de limpieza viaria.

En 1747 se aprueba una nueva instrucción de limpieza que va dirigida a un incremento del control de la actividad de los obligados, así existen disposiciones como las obligaciones de al menos dos inspecciones mensuales a cada cuartel (sin avisar de la realización de dichas inspecciones) o el control por parte de los celadores del cumplimiento de lo mandado por el consistorio y del horario de trabajo por parte de la plantilla. Así mismo cada responsable de cuartel debía inspeccionar tanto los carros como las mulas que ejecutasen el servicio en el cuartel y los obligados deberían reportar de forma diaria cualquier suceso que aconteciese. Por otra parte, los carros debían acudir a por las basuras acumuladas donde se les avisara por parte del consistorio.

Además de incrementar el control sobre los obligados, estas medidas iban destinadas a intentar reducir la corrupción que existía entre obligados e inspectores municipales.

<b>Madrid Carlos III</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	2	1	5	1	0	6
Trabajadores	0	0	0	1	0	3
Ayuntamiento	10	6	5	1	0	4
Ciudadanos	10	3,5	0	1	1	10

Fuente: Elaboración propia

Carlos III, también conocido como el alcalde de Madrid, adoptó diversas medidas que beneficiaron y transformaron Madrid para siempre. En 1760 Sabatini es nombrado ingeniero de Madrid y un año más tarde redacta un proyecto sobre la limpieza y el empedrado de Madrid.

Por una parte, a través de este proyecto se regularon de forma muy minuciosa diversos aspectos relacionados con el saneamiento urbano madrileño, pero, además, consigue (acudiendo a derramas e impuestos) un presupuesto suficiente como para emprender

reformas de calado en la ciudad. Esto supuso el inicio de revueltas y motines por el exceso de carga fiscal.

Las reformas, relacionadas con el alcantarillado, sumideros domésticos o empedrado viario, suponen una reducción paulatina de medios materiales exigidos por el Ayuntamiento a los obligados.

Respecto al control del servicio, se establece que serán los alcaldes de barrio (figura que será el inicio de los actuales concejales de distrito) los responsables de comunicarse con los vecinos para obtener la información suficiente acerca del estado de la limpieza viaria.

A pesar de lo anterior, la fuerte inversión que supusieron las obras de Sabatini ahondó la demora de los pagos a los obligados lo que supuso, a su vez, un incremento de las quejas de los obligados, negándose muchos de ellos a continuar prestando el servicio, con las consiguientes quejas de trabajadores (dejaban de percibir salario) y de ciudadanos por otra (abandono del servicio por los obligados).

Conviene destacar que en esta etapa se produce una de las primeras intervenciones de las que se tiene constancia recomendando la municipalización del servicio de limpieza viaria. Francisco Mariano Nipho, en 1760, redacta un proyecto a través del cual recomienda, como solución al problema de la limpieza, la integración y ampliación de la plantilla de trabajadores, creando el cuerpo municipal de barrenderos y ampliando los bienes materiales necesarios para llevar a cabo el servicio a través del ahorro de costes en la contratación de obligados.

<b>Madrid Carlos IV, José I Bonaparte y Fernando</b> <b>VII</b>						
	Decisión sobre medios y herramientas	Decisión sobre la actividad	Propiedad medios de producción	Sistema de sanciones para	Ejecución de varios servicios	Quejas
Obligados	6	3	1	1	1	3
Trabajadores	0	0	2	1	1	2
Ayuntamiento	8	7	5	1	0	6
Ciudadanos	10	3	2	1	1	4

Fuente: Elaboración propia

Se trata un periodo de grandes cambios que incrementan los residuos procedentes del sector de la construcción debido a las reformas públicas realizadas y a las desamortizaciones.

Las múltiples revueltas, guerras y conflictos que se dan en este periodo suponen para el servicio de limpieza de Madrid una reducción del presupuesto destinado y, por otra parte, una sustracción de recursos que pasaban de estar dedicados al servicio de limpieza a servir en contiendas.

Por parte del Ayuntamiento, se insiste en el control a los obligados y se establece la obligatoriedad de barrido nocturno para evitar levantar polvo, así como que el servicio de barrido sea prestado durante todo el año con dos turnos distintos en dependencia de la época del año que se trate. Además, se prohíbe la limpieza de objetos o animales en la

calle, depositar residuos de construcción en la vía pública, sacudir elementos por las ventanas y la obligación de sacar los residuos domésticos a las horas y días establecidos para depositarlos en los carros a su paso (aunque finalmente en el bando del 16 de septiembre de 1812 se modifica y se vuelve al método establecido por Carlos III de establecer puntos para depositar los residuos a cualquier hora del día). Estas ideas se repiten en los bandos de 1801, 1809, 18010 ó 1812. Añadido a lo anterior, en el bando del 16 de septiembre de 1812 se establece la sanción por el comportamiento inadecuado de los carreteros al utilizar los materiales del servicio de limpieza con fines particulares y la obligatoriedad del barrido general de su calle por parte de cada vecino de la ciudad un día a la semana que será señalado por el consistorio. En 1827 se publican una serie de disposiciones que vienen a sancionar a los ciudadanos que ensucien, así como el incorrecto comportamiento de los mozos de limpieza y, por primera vez, se procede a regular los residuos de construcción. Finalmente, a través de las recomendaciones de Mesonero Romanos, se aprueba la existencia del servicio de limpieza de Madrid durante los 7 días de la semana, creando cuadrillas ordinarias y extraordinarias, trabajando éstas últimas durante los festivos y como refuerzo a las cuadrillas ordinarias en los puntos más importantes de la capital.

Los obligados tienen quejas sobre la marcha del servicio o sobre la forma en que realizan la inspección los celadores o visitadores. Durante esta etapa las dificultades económicas que afronta Madrid, junto con la disposición de los bienes materiales del servicio para acciones bélicas y el incremento de la población y de residuos generados (incluidos residuos de la construcción), hacen que la posición de los obligados sea cada vez más agónica. Situación que se refleja tanto las quejas emitidas como en el fallecimiento constante de las mulas de servicio debido al exceso de trabajo -inflamaciones internas- o como consecuencia del mal estado de limpieza en el que estaban los tramos donde prestaban servicio -afectaciones respiratorias-.

Se dan quejas reiteradas tanto de los obligados como de los ciudadanos por las condiciones del servicio de limpieza. La afectación al ornato público es tan negativa que en 1813 se da una epidemia y se tienen que movilizar los recursos privados de los vecinos de Madrid (carros, mulas...) para poder proceder a la limpieza viaria y eliminar los focos de contagio. Todo esto lleva al Ayuntamiento a intentar elevar el control sobre los obligados y subir el tono de las protestas por el servicio.

<b>Isabel II</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	8	2	0	1	1	3
Trabajadores	2	0	1	1	1	3
Ayuntamiento	8	7	8	1	0	8
Ciudadanos	10	4	1	1	0	5

Fuente: Elaboración propia

Durante este periodo la población de Madrid sigue incrementándose y, por primera vez, se dispone de los recursos hídricos necesarios para poder ampliar la ciudad fuera de la cerca que limitaba Madrid desde tiempos de Fernando IV. Por otra parte los procesos de desamortización que se viven volverán a incrementar los residuos de construcción.

El Ayuntamiento incrementa las partidas presupuestarias con destino al servicio de limpieza viaria de Madrid.

En 1839 se presenta una iniciativa de modificación del ramo de limpieza de donde se extraen 3 conclusiones interesantes: (a) existe una relación de connivencia entre la administración pública y los obligados del servicio de limpieza, (b) se denuncia la tendencia a presentarse a las subastas con precios bajos para posteriormente ir incrementando la presión sobre el ayuntamiento, siendo el precio final mucho más elevado que el precio que se ofertó en subasta, (c) se denuncia una pérdida de control sobre los recursos municipales que se destinan (a través de otros contratos) al servicio de limpieza viaria.

En ese mismo año se inicia el procedimiento para una nueva contratación pública del servicio de limpieza viaria con una duración de 5 años. Por una parte se intenta reducir el peso del servicio de limpieza viaria en el presupuesto pero por otra, se intentan solventar los diversos problemas que surgen en la relación administración pública-obligados optándose por tres medidas: (a) aceptar la delación vecinal sobre el comportamiento de los obligados en la ejecución del servicio, (b) se crea un procedimiento de pagos mensuales una vez que se certifique que el obligado ha ejecutado correctamente el servicio, (c) responsabilidad del obligado y los recursos materiales puestos a disposición del servicio, siendo de propiedad pública una vez finalice el contrato de servicio.

En el reglamento del ramo de limpiezas que publica el Ayuntamiento de Madrid en 1842, se establece por primera vez una relación de puestos de trabajo donde se distingue la escala de dirección y la escala de ejecución dentro del mismo servicio (diferenciando entre trabajadores con puesto de trabajo dentro del servicio de limpieza y trabajadores extraordinarios, teniendo éstos últimos las herramientas a su disposición en los centros de trabajo, mientras que los trabajadores con puesto de trabajo tenían que aportar ellos las herramientas de trabajo para, posteriormente, serles remuneradas por parte del Ayuntamiento de forma mensual). Por último, destaca la regulación de las ausencias injustificadas, garantías salariales en caso de enfermedades o la prohibición de cobrar a los vecinos por la prestación del servicio (incluyendo la prohibición de realizar actividades privadas mientras se realiza el servicio).

Debido a la gran cantidad de problemas que existen en las relaciones entre los obligados y el consistorio (con subastas desiertas o abandonos del servicio) en 1843 se solicita a la comisión de policía urbana un informe sobre la posibilidad de gestión municipal directa del servicio. La contestación desaconsejaba tal extremo, aunque entendía que debido a la existencia de distintos intereses por todas las partes, podía llegar a darse la realización del servicio de forma directa. Finalmente, se decide continuar con la subasta del servicio de limpieza.

En 1856, tras un largo proceso de negociación de los pliegos de contratación del servicio y de la subasta del mismo, se procede a la firma de la contratación del servicio para la ejecución de la limpieza viaria de Madrid durante 4 años. Lo más destacable del pliego de condiciones es la libertad de actuación del obligado y la posibilidad de realizar las modificaciones que estime convenientes que vayan dirigidas a la mejora del servicio (aunque previa aceptación por parte del Ayuntamiento). No se establecen mínimos materiales ni humanos, aunque debido a la existencia de la regulación de plantilla y categorías profesionales, o los controles impuestos vía reglamentos policiales o bandos que afectan a los comportamientos cívicos seguían teniendo una incidencia directamente al servicio de limpieza de la ciudad.

Por último, llama la atención el contraste entre la libertad de actuación del contratista o la limitación de sanciones que puede llegar a recibir (no podrán exceder de 500 ducados) con la ampliación de recorridos o servicios (se impone la obligación de atender sucesos climatológicos como la nieve, catástrofes como fuegos y, se incorpora por primera vez de forma contractual la recogida de animales muertos).

<b><u>Revolución 1868,</u></b> <b><u>Amadeo I de Saboya y I</u></b> <b><u>República</u></b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	8	2	0	1	1	4
Trabajadores	2	0	1	1	1	4
Ayuntamiento	8	7	8	1	0	8
Ciudadanos	10	4	1	1	0	6

Fuente: Elaboración propia

Durante este periodo las características son: (a) alta incertidumbre institucional, (b) incremento del control sobre los obligados, (c) los precios presentados en las subastas hacen que muchas queden desiertas por no incentivar a participar a los obligados, (d) incremento de las exigencias en los pliegos de condiciones, (e) durante el periodo que no se presentase ninguna oferta por la subasta, se presta el servicio a través de contratos particulares a ciudadanos (*tacita reconducción*) que presentan una factura diaria de su actividad y se paga por jornada.

Mientras tanto la vigilancia y control a los ciudadanos se incrementa a través de un nuevo reglamento de la Policía Urbana donde se establece un barrido y limpieza viaria de forma diaria, la responsabilidad de los transportistas en los residuos que surgen en la carga y descarga de mercancía o la prohibición de realizar actividades en la vía pública cuando produzcan una gran cantidad de residuos.

<b><u>Alfonso XII,</u></b> <b><u>Regencia y Alfonso</u></b> <b><u>XIII</u></b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	6	1	0	1	1	3
Trabajadores	2	0	0	1	1	7
Ayuntamiento	10	9	9	1	0	10
Ciudadanos	0	5	1	1	1	9

Fuente: Elaboración propia

Se trata de una etapa donde destaca el surgimiento del movimiento obrero y la creación de las primeras centrales sindicales con una alta afiliación y capacidad de movilización. Así como la adopción de ideologías que se encuentran en plena efervescencia en el resto de Europa como pueden ser las corrientes socialistas o anarquistas.

La población de Madrid continúa creciendo tanto en habitantes como en población que se desplaza hasta Madrid y vuelve a su lugar de origen. Este incremento va conformando asentamientos nuevos y crecimiento sin planificación que hace que una parte de la población se encuentre en unas condiciones de vida de extrema precariedad.

Durante esta etapa continúan las desaprobaciones en la ejecución del servicio por parte de los obligados con continuas sanciones y expedientes a los contratistas, pero, al mismo tiempo, un encarecimiento de los servicios de limpieza ya que para intentar solucionar la inadecuada ejecución existía un sobre coste en recursos materiales.

Durante los años 1885 y 1887 se publican bandos que reiteran las obligaciones ciudadanas, de comerciantes y obligados de limpieza destacando un incremento sobre el control del comercio y los residuos que puedan generar.

En 1894 se redactan y publican los pliegos de condiciones para la subasta del servicio de limpieza de Madrid, su ensanche y el extrarradio. Lo más destacable de estos pliegos de contrato es que: (a) se vuelve a etapas de control previas imponiendo mínimos de recursos y herramientas disponibles para el servicio de limpieza (en parte debido al mal resultado que se dio cuando se otorgó mayor libertad de decisión por parte de los obligados en contratos anteriores), (b) los recorridos, horarios de trabajo y actividades estarán designadas por el Ayuntamiento, (c) los servicios que se deben prestar se incrementan a festejos, riego, animales muertos, incendios, nevadas, incineración de residuos y pozos negros, (d) los obligados podrán acordar con los ciudadanos contratos privados mientras ejecutan el servicio, (e) se elimina el límite máximo de sanción y se sustituye por una horquilla de sanciones en dependencia de su gravedad, (f) se permite que los obligados doten de inspectores que sancionen a los ciudadanos repartiéndose la recaudación entre obligados y Ayuntamiento, (g) mensualmente o cuando considere oportuno el Ayuntamiento se inspeccionará no sólo la ejecución del servicio sino también las herramientas y medios mecánicos, (h) el obligado deberá poner a disposición del servicio instalaciones fijas que, una vez finalice el contrato, deberán ser transferidas al Ayuntamiento, (i) se uniforma a los trabajadores y para incrementar su control se les añade un número de identificación que debe permanecer a la vista durante su jornada laboral, (i) la concesión durará 30 años y los pagos serán satisfechos de forma semanal entre el Ayuntamiento y el obligado.

La subasta, extensamente desarrollada durante el presente capítulo, queda suspendida sin poder ejecutarse el servicio, pero sin poder ser subrogado, ante la previsión de existencia de varias corruptelas entre la administración y el obligado, la Audiencia de Madrid abre un proceso contra 18 concejales del Ayuntamiento por la adjudicación del servicio de limpieza.

Durante este proceso el estado de limpieza urbana empeora, partiendo del ya de por sí mal estado en el que se encontraba, y se propone asumir por la administración el servicio de limpieza viaria de Madrid. A partir del 1897, un año compartido entre dos alcaldes, por un lado Joaquín Sánchez de Toca del Partido Conservador, y por otro, el Conde de



Romanones del Partido Liberal, se rescinde el contrato y se comienza a prestar el servicio de forma tácita por la administración. El sistema de limpieza de Madrid pasará a ser de titularidad y gestión municipal.

En 1909 se comienza a redactar una memoria sobre el ramo de limpiezas de Madrid, dicha memoria abarcará el periodo 1909-1911 y destaca el desglose de la plantilla con un incremento sustancial de personal, herramientas y animales, aunque se destaca la insuficiencia de recursos para poder satisfacer las necesidades de higiene urbana de Madrid por su extensión y la cantidad de residuos que genera.

A partir de 1914 se realiza una fuerte inversión en el servicio de limpieza que permitirá ampliar la plantilla y los medios mecánicos disponibles, así como la construcción de nuevos centros de trabajo diseminados por distintos puntos de la ciudad. Sin embargo, esta inversión no se percibe completamente debido por una parte a la falta de adaptación tecnológica de los nuevos vehículos a las estrecheces y recovecos en el entramado viario de Madrid y, lo que es más importante, al impacto de la primera guerra mundial lo que suspende muchos recursos mecánicos y repuestos que serán improvisados por parte de los ingenieros del servicio.

En 1917, 1921 y 1925 se publican distintos bandos y reglamentos de servicio que vienen a regular el servicio de limpieza (categorías profesionales, turnos, uniformes, salarios, introducción de nuevos beneficios sociales para la plantilla) y se responsabiliza a los ciudadanos de la imposibilidad de llevar a cabo una verdadera limpieza mientras insistan en comportamientos incívicos.

## 5. CLAVES ECONÓMICAS DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DE MADRID EN PERSPECTIVA HISTÓRICA (S. XX – S.XXI).



## 5.1 Introducción:

El presente capítulo continúa el estudio del servicio de limpieza de Madrid. El objetivo vuelve a ser el comportamiento de los agentes e instituciones en servicios públicos básicos y sus efectos en la propiedad y gestión de los servicios aplicando el marco teórico institucionalista. Se analiza la evolución de la relación entre el servicio de limpieza de Madrid, los recursos para poder ejecutar el servicio y los factores político-administrativos y sociales. Para ello se observa la transformación de la limpieza viaria, desde el siglo XX como un servicio recientemente municipalizado, hasta transformarse en un servicio (re)privatizado ejecutado por “contratas” que, a su vez, con el transcurso de los años, se encontrarán con dilemas y preguntas muy cercanas a las que surgieron en etapas anteriores. Con el objeto de identificar las relaciones causales predominantes en los agentes e instituciones se estima la respuesta tanto en el servicio de limpieza viaria como en su relación con el gobierno local. Se trabaja en una división por etapas donde la administración, los trabajadores, las empresas y los ciudadanos van creando y asumiendo características propias que evolucionan junto con el cambio de cada etapa, pero al mismo tiempo ya están a su vez influenciados por el marco cognitivo creado en etapas anteriores.

Las etapas de estudio se dividirán por gobiernos nacionales ya que, tanto el breve gobierno de Alfonso XIII como la IIª República tendrán un alto impacto en los acontecimientos de la Villa de Madrid, y no tanto sus alcaldes (en muchas ocasiones apenas duraban meses en el cargo, entre 1901 y 1939 pasaron por la alcaldía 32 personas<sup>63</sup>). Posteriormente, en la etapa de dictadura los alcaldes de Madrid tendrán una vinculación directa con el gobierno central. Es a partir de la transición cuando, una vez aprobada y reconocida la autonomía de los entes locales, las etapas estudiadas estarán vinculadas con los distintos equipos de gobierno de las alcaldías de la ciudad. Teniendo en cuenta lo anterior las etapas serán 1. IIª República, 2. Dictadura Francisco Franco, 3. Transición: alcaldes Juan de Arespacochaga, José Luis Álvarez, Luis María Huete, 4. Democracia: alcaldes Enrique Tierno Galván, Juan Barranco y Agustín Rodríguez Sahagún, 5. Democracia: alcaldes José M.ª Álvarez del Manzano, Alberto Ruiz-Gallardón, Ana María Botella, 6. alcaldesa Manuela Carmena.

La mera pretensión de estudiar cada una de las etapas excedería con creces la capacidad de la presente tesis. La voluntad es poder trazar una línea de evolución desde el inicio de la municipalización del servicio hasta su (re)privatización y el estado actual del servicio de limpieza. Las etapas históricas ayudan a otorgar una base por la que transcurre el servicio de limpieza de Madrid. El estudio se ha llevado a cabo utilizando los recursos disponibles hasta el momento en la Hemeroteca Municipal, el Archivo de la Villa, la Biblioteca Nacional, la biblioteca de la Comunidad de Madrid, Hemerotecas de diarios como *El País*, *ABC* o *Diarios de Madrid*, Jurisprudencia de la Audiencia Nacional a través del Consejo General del Poder Judicial, y otro tipo de instituciones que van desde la Biblioteca Técnica Municipal a la solicitud de estudio de información de la Concejalía de Medio ambiente y movilidad a través del portal de transparencia, pasando por Asociaciones de Memoria Histórica o el Archivo de la Unión General de Trabajadores de la Fundación Francisco Largo Caballero y el Archivo histórico de Comisiones Obreras en la Fundación 1º de Mayo.

---

<sup>63</sup> Página oficial Ayuntamiento de Madrid. Alcaldes de Madrid.

La evolución a través de las distintas etapas separa a las distintas instituciones en Administración pública, contratas y trabajadores (tomados como la totalidad de la plantilla). Por otra parte, y aunque no se trata de una institución propiamente definida, la actividad de los ciudadanos estará vinculada y serán tanto receptores del servicio como protagonistas a través de la elección de sus representantes políticos. Estos cuatro grupos estarán interrelacionados a través del comportamiento que tenga cada uno pues afectará al resto. La recuperación, análisis y estudio del material encontrado permite ver el comportamiento y el sentimiento de cada uno de los agentes que intervienen en la evolución del servicio.

Finalmente, en la sección de conclusiones, cada etapa se representa otorgando unos valores a cada una de las variables más representativas del servicio de limpieza (la decisión sobre la actividad y medios de producción, la propiedad de los medios de producción, el sistema de sanciones existente, las quejas emitidas y la ejecución de uno o varios servicios distintos a la limpieza viaria) y, posteriormente, puntuar cada agente o institución que interviene en el proceso, con el propósito de sintetizar la información, y poder estudiar las tendencias e interacciones de los agentes en cada etapa desde el inicio de la actividad del servicio de limpieza municipalizado hasta la actualidad.

## **5.2 II República: Nuevo impulso democrático, inestabilidad y primeros pasos de la gestión pública de la limpieza de Madrid**

Durante la dictadura de Primo de Rivera, se dará el primer intento de integración del movimiento obrero en el Estado, manteniendo la represión de cualquier asociación de resistencia, pero al mismo tiempo adoptando medidas de carácter social (Alarcón Caracuel, 1975). En enero de 1930 el general Miguel Primo de Rivera dimite y el rey Alfonso XIII intenta virar el régimen monárquico hacia una senda constitucional, pero se encuentra muy debilitado después de su aproximación a la dictadura. Nombra un gobierno provisional de concentración monárquica de corte liberal-conservador, y se propone un nuevo calendario electoral. Se celebrarían elecciones municipales el 12 de abril, y posteriormente elecciones Constituyentes a las Cortes.

El domingo 12 de abril de 1931 se celebran elecciones municipales donde se observa una importante diferencia en los resultados de territorios urbanos con respecto a los obtenidos en territorios rurales obteniendo, con 52.000 escaños por determinar, un total de 22.150 concejales monárquicos y 5.875 concejales republicanos. Sin embargo, esta descompensación en la distribución territorial del voto generó que el voto monárquico apareciera concentrado en zonas rurales. Mientras tanto, es en las áreas urbanas donde La Corona obtiene peores resultados: el voto republicano consigue 41 capitales de provincia, dándose casos como en Madrid donde los concejales monárquicos sólo consiguen un tercio de los escaños<sup>64</sup>. Esto precipita el exilio de Alfonso XIII y la proclamación de la República el 14 de abril de 1931.

---

<sup>64</sup> Resultados por distritos municipales de Madrid elecciones de concejales en 12 de abril de 1931; Anuario 1932-1933. Fondo documental INE

Se forma un Gobierno Provisional presidido por Niceto Alcalá Zamora. Existía un ansia generalizada en la población de unas reformas de calado y se procede a adoptar las primeras medidas en materia agraria, reformas laborales, militares, educación o estatutos de autonomía.

A nivel social existe un pulso constante entre distintas facciones más o menos revolucionarias por intentar alcanzar una transformación más rápida, al mismo tiempo una parte de la población se va situando en contra de este proyecto político y social. Es relevante para la presente tesis la gran presencia de sindicatos y movimientos como la CNT.

En junio de 1931, se celebran las elecciones a Cortes Constituyentes. Las urnas otorgan una mayoría a la coalición republicano-socialista (Barciela, Carreras, & Tafunell, 2005) y se aprueba una nueva Constitución.

Una vez aprobada la nueva Constitución, comienza el gobierno que preside Manuel Azaña y con Niceto Alcalá Zamora como presidente de la República. El gobierno republicano-socialista comienza a llevar a cabo un segundo paquete de medidas que van desde reformas militares hasta educativas o laborales. Respecto a estas últimas, se inicia una modificación del marco de relaciones laborales desde el ministerio de Trabajo a través de Largo Caballero (Aróstegui, 2013). Estas reformas otorgaban mayores beneficios a los trabajadores y ampliaban las facultades de los sindicatos obreros, sin embargo, encontraron una clara oposición de las distintas patronales (Payne, 2006).

Por otro lado, se daba una línea radical tanto en la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) que contaba con más de un millón de afiliados como en el minoritario Partido Comunista de España (PCE) (Romero Maura & Rodríguez Halffter, 2000) (La Calle & Redero, 2008).

El gobierno convoca nuevas elecciones en noviembre de 1933. Ganan las elecciones los conservadores representados por el Partido Republicano Radical y la CEDA (con apoyo eclesiástico). Tras las elecciones, el nuevo gabinete de gobierno paraliza las reformas anteriormente acometidas, designando para puestos clave a militares antirrepublicanos (Franco, Goded, Mola) y declarando una amnistía para los participantes en el golpe de estado de Sanjurjo (Avilés Farré, 2002).

En el marco anteriormente descrito, se da la Revolución de octubre de 1934 que tendrá unas fuertes repercusiones en etapas posteriores. La izquierda representada por PSOE, UGT, CNT y PCE, interpreta los movimientos del estado como un acercamiento con proyectos fascistas y nazis (Castillo, 2008), y, junto a otros muchos motivos en la convulsión político social que se vivía, proceden a llamar a la huelga general contra el gobierno obteniendo un seguimiento muy desigual. En Madrid, fue un fracaso ya que rápidamente el gobierno intervino y detuvo a los principales dirigentes socialistas y comunistas. Se declara el estado de guerra<sup>65</sup> y se restablece la pena de muerte (Arbeloa, 2015) (Rosal, 1983).

A pesar de todo lo anterior, Madrid no deja de crecer y en 1935 alcanza el millón de habitantes.

---

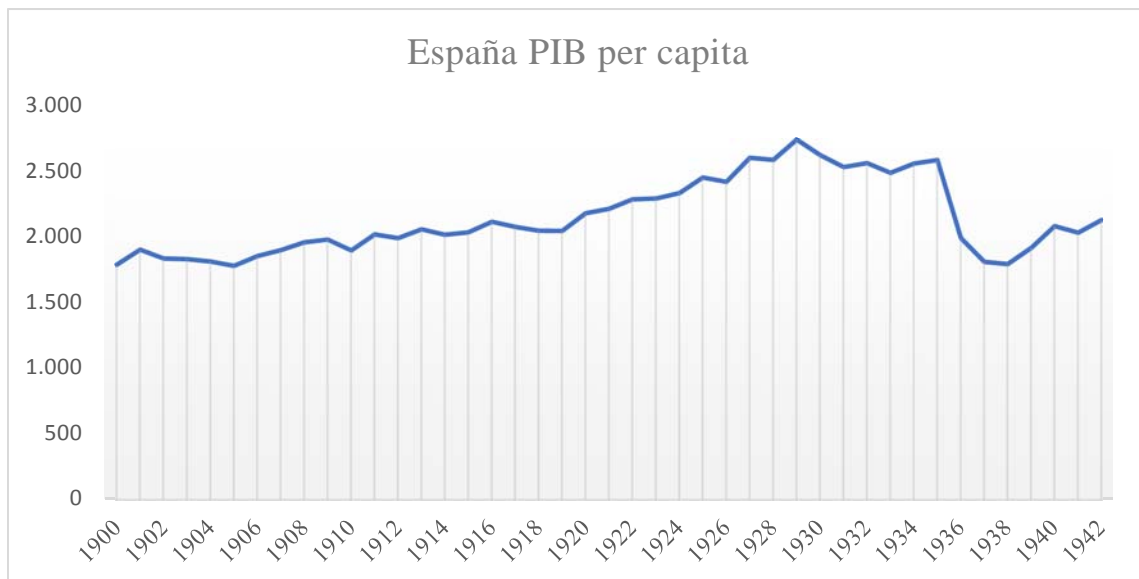
<sup>65</sup> Gaceta de Madrid Nº280 pág. 194

Tras el escándalo del Estraperlo y el escándalo Nombela (en ambos casos estaban implicados varios altos cargos gubernamentales) el gobierno convoca nuevas elecciones en febrero de 1936 (Serrano Suñer, 1995).

Estas elecciones se celebran con un ambiente social exacerbado y con continuas refriegas entre grupos de derecha y de izquierda. El Frente Popular como acuerdo electoral entre Izquierda Republicana, PSOE, PCE, POUM y con apoyo tácito de la CNT gana las elecciones (Barciela, Carreras, & Tafunell, 2005) (Bookchin, 2001). Finalmente, y tras un intento de continuar con las reformas agrarias, educativas etc. se da el levantamiento militar que desembocará en la guerra civil (Aizpuru Murua, 2007) (Mayordomo Pérez & Fernández Soria, 1993) (Ealham & Richards, 2010).

Durante esta etapa (1931-1935, se descarta el inicio de la guerra civil que afecta al año 1936) se dará una leve mejoría del PIB por habitante, aunque no se alcanzarán los niveles del bienio anterior, y un marco de crecientes mejoras en el servicio de limpieza viaria. Finalmente se realizará una fuerte inversión por parte de los presupuestos municipales que tendrá como objetivo situar la limpieza de Madrid como prioridad y alcanzar estándares europeos.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia con datos Maddison-project y cambio de media 2010-2016 con datos Banco Mundial

Esta etapa se enmarca en un contexto de incremento del consumo desde inicios 1910 hasta el comienzo de la contienda civil, sin olvidar que desde finales del siglo anterior hasta mediados de la década de 1910 se venía de un período de consumo sostenido, coincidiendo también con los primeros pasos de la ejecución municipal del servicio de limpieza viaria.



Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Prados de la Escosura, 2017

En 1931, D. José Paz Maroto escribe una de las recopilaciones más completas sobre el servicio de limpieza de Madrid. A lo largo de 200 páginas desglosa servicio por servicio todas las facetas sobre la limpieza de Madrid. Siguiendo este magnífico estudio, resultan de relevancia para la presente tesis los siguientes puntos:

- Clasifica la basura pública en basuras caseras y basuras procedentes de la limpieza pública de las calles.
- En Alemania (en un estudio de 23 ciudades) la producción media por habitante en verano es de 1.87 litros y en invierno de 1.21. En España “estamos aún lejos de llegar a alcanzar la cifra de un Kg/Hab./día pero hay que tener en cuenta que el aumento del bienestar de las poblaciones se traduce en una menor prudencia en la economía casera de la utilización de los residuos y en la renovación más frecuente de los objetos usuales, y que, por tanto, cada vez ha de ir aumentando el cubo de residuos” (Paz Maroto, 1931, pág. 15). Así en EEUU se llega a 1.23Kg/hab/día; 1.30 litros/hab/día en Inglaterra o 1.80 litros /hab/día; Madrid 0.60 Kg/hab./día.
- Dedicar una gran extensión del estudio a las diferentes técnicas de limpieza, donde se destaca como procedimientos de limpieza de calzada el de “puntada a tiempo” (consta en acudir donde exista suciedad y retirarla; es un método que se “ha venido haciendo desde muy antiguo y ya no se aplica salvo como complemento del barrido”). El otro procedimiento es “traslación general” (repaso permanente que efectúan los operarios en distintos plazos en una misma ruta).
- Establece que habría que sentar el precedente de que se realice de forma independiente el barrido (limpieza viaria) y la recogida de residuos domiciliarios.

- En bando de la Alcaldía de 19 de diciembre de 1928 se establece la obligación de colaboración vecindario a la limpieza, barriendo todos los porteros la acera frente a su respectiva fachada hasta la línea del bordillo e igualmente los dueños de los establecimientos. José Paz Maroto defiende la ineficacia de no obligar a la limpieza a través de un servicio público que sea sufragado con una tasa especial a la población, ya que los porteros y tenderos realizan la limpieza de forma deficiente y cada uno con un horario distinto, siendo habitual que cada uno deposite los residuos en lugares colindantes.
- La forma de barrido que se describe ha experimentado cambios sustanciales hasta la actualidad y sólo se utiliza en ocasiones muy puntuales con objeto de eventos especiales, sin embargo, merece la pena mencionarla ya que nos da una idea de la eficiencia de producción, así como las mecánicas de trabajo. “Contando, pues, con el barrido de aceras y calzadas, la brigada de barrido se compondrá de seis, ocho o diez hombres y el encargado, según la anchura de la calle. cada operario barre una faja de anchura variable entre uno y medio y dos metros, y deja los residuos depositados a la derecha o a la izquierda, según en qué mitad de la calzada se encuentre. Estos residuos son recogidos por la escoba o cepillo del operario que va algo detrás y a lado del anterior, quien, a su vez. Los desplaza al mismo lado, y así hasta que van a parar al arroyo correspondiente, por donde va otro operario, que al mismo tiempo que barre la faja adyacente al arroyo, va arrastrando todo hasta dejar formados pequeños montones [...]” (Paz Maroto, 1931, pág. 48). Detrás de esta brigada marchara un vehículo con uno o dos operarios que irán recogiendo los montones creados.
- Como trabajos periódicos de la limpieza, se incluye por primera vez no solo la recogida de hoja en época de caída sino la pintura de barras y columnas.
- Se clasifican los parques de limpieza en parques de material y parques de zona, siendo los primeros donde se concentra el material mecánico tanto de barrido y riego como de recogida que sirve a un sector determinado de la población. Los segundos son los situados estratégicamente dentro de una zona determinada y destinados especialmente al personal y medios auxiliares.
- Sobre la organización y control del servicio de limpiezas cita “es un error crasísimo de nuestras municipalidades pensar que los problemas de la limpieza pública viaria son de orden tan escasamente técnico que basta poner al frente del servicio un buen encargado sin más conocimiento que el de la practica [...] hace falta bastante más [...] una organización concebida sobre esta base, y más en España, donde el personal no está lo suficientemente disciplinado para poder confiar en que cada uno ha de cumplir el cometido que se le señale sin necesidad de vigilancias excesivas, es casi seguro conduzca al fracaso” (Paz Maroto, 1931, pág. 230).
- “Podía admitirse que el empleado del servicio de limpiezas representado hoy día pro el clásico barrendero, bastase, y nadie se preocupara de elevar su condición social y cultural, fundados en el argumento, que aun hoy se esgrime por los que son reacios a ponerse a tono con las circunstancias, de que para barrer no hace falta ni saber leer. Pero, afortunadamente, en todos los sitios, y especialmente en las grandes municipalidades, el servicio de limpieza ha llegado a ser una necesidad

económica e higiénica, y el público ha apreciado en lo que vale la sustitución del trabajo manual y desordenado de antes por el mecánico y científicamente estudiado de ahora, y ello se ha traducido en una elevación social del funcionario de Limpiezas, que es de esperar se alcance también en España” (Paz Maroto, 1931, págs. 228-229).

- Por último, realiza un estudio del coste del servicio de limpieza y un análisis comparado del marco regulatorio de los distintos servicios de limpieza a nivel europeo. Termina destacando la aplicación del reglamento de sanidad municipal con una sección dedicada a las normas a que ha de sujetarse la limpieza viaria y domiciliaria en las poblaciones de más de 15.000 personas y la modificación del estatuto en el sentido de autorizar a los Ayuntamientos a la percepción de tasas por la prestación del servicio de limpieza viaria y con el límite máximo del coste del servicio, exigiendo previamente para la imposición de la tasa, la debida organización del servicio.
- El estatuto municipal en su artículo 173 establece que la limpieza viaria no puede ser cedida a ninguna empresa particular, sino que ha de administrarse y explotarse directamente por el Ayuntamiento. La diferencia también se extiende a la capacidad de cargar tasas a los ciudadanos por el servicio, así se indica en el artículo 360 complementado con el art. 368 y 369 la prohibición de cargar derechos por la limpieza de la vía pública. Finalmente indica que dadas las circunstancias actuales del funcionariado español lo mejor sería decantarse por una dirección técnica municipal con el personal necesario completamente municipal con la prestación de material y personal de barrido y riego a cargo de casas especializadas que se atengan a planes elaborados por el municipio y con un servicio de repaso y limpieza accesorio o especial a cargo del municipio.

### **5.3 Dictadura Francisco Franco: Vuelta a empezar y maduración de la gestión pública del servicio de limpieza de Madrid**

La Guerra Civil Española se iniciará el 17 de julio de 1936 y concluiría el 1 de abril de 1939 abriéndose una nueva etapa de dictadura que duraría hasta la muerte de Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975.

Durante los años de guerra, una de las batallas más cruentas y decisivas tanto a nivel estratégico como por duración fue la batalla de Madrid iniciada en noviembre de 1936 y que obliga al traslado del gobierno de la República a Valencia. El ataque sobre Madrid parecía imparable, pero se organiza una resistencia de milicianos que consiguen parar la incursión, convirtiendo a Madrid en emblema a nivel nacional e internacional (Montoliú Camps, 1998-1999). Después de tres meses defendiendo Madrid, el ataque del ejército sublevado cambia de estrategia y comienza el asedio a Madrid que durará hasta el final de la guerra (Kurzman & Zulaika, 2006). Durante más de 30 meses se bombardea Madrid desde tierra y aire recurriendo gran parte de la población a refugios subterráneos como el metro (López Carcelén, 2015) (Montoliú Camps, 1998-1999). Finalmente, el 1 de abril de 1939 se declara el final de la guerra.

Con el fin de la guerra civil, Madrid, que durante todo el asedio había enfrentado el racionamiento y el mercado negro, se sumerge en una etapa de parálisis y supervivencia de la población con un racionamiento exiguo y el estraperlo generalizado (Montoliú Camps, 1998-1999) (Montoliú Camps, 2005) (Barciela López, 2013). En esta etapa se procede a la “depuración” del personal de limpieza viaria.

Es relevante adentrarnos en estos hechos ya que por una parte se puede constatar el grado de sindicación de la plantilla y su ideologización. Por otra parte, podemos observar como afectaron estos hechos en el futuro del servicio tanto en el comportamiento de los trabajadores como en el de los sindicatos.

Siguiendo el proyecto de investigación *Memoria limpia* realizado por la Asociación de Recuperación de la Memoria Histórica (ARMH) y la Federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores (FeSP UGT) se constata que en 1939 una gran mayoría de los trabajadores del servicio de limpieza del Ayuntamiento de Madrid estaban afiliados a UGT, aunque también existían otros sindicatos como la CNT dentro del servicio (ARMH & FeSP-UGT, 2017). El proyecto de investigación analiza una revista publicada entre 1921 y 1939 denominada *El obrero municipal* donde se daba cuenta de la afiliación al servicio de limpiezas municipal. La investigación llevada a cabo arroja la existencia de 413 personas (el servicio en 1931, última referencia en los anuarios estadísticos, constaba de 1373 empleado) que fueron depuradas, de las cuales sólo se ha podido seguir el expediente completo, a través del archivo histórico militar, de 122 personas. De este grupo de trabajadores 11 personas son condenadas a muerte y ejecutadas, 45 personas son condenadas a penas que van desde los 30 años de prisión hasta trabajos forzados, 11 personas son declaradas desaparecidas y otras 19 obtienen una depuración, pero sin sumario militar.

Las razones esgrimidas se fundamentan en haberse incorporado a las milicias de defensa de Madrid de forma voluntaria, pertenecer a un sindicato dentro del servicio de limpieza viaria, participar en la huelga de 1934 o manifestar de forma pública sus convicciones republicanas.

Esta cuestión junto con la destrucción sufrida en la guerra hace que se llegue a plantear de nuevo el arriendo del servicio de limpieza, aunque la opinión mayoritaria en aquel momento sigue siendo favorable a un servicio municipalizado: “el arriendo del servicio de limpiezas no supone la liquidación del problema en Madrid. Aunque se creyera que este sistema debe ser el definitivo -que lo dudamos- es indispensable organizarlo” (García Cortés, 1947). Siguiendo el artículo publicado por García Cortés se menciona el gran impulso que supuso la ampliación y dedicación de mayores presupuestos para el servicio de limpieza viaria de Madrid en 1931 y como “el director del Servicio, Sr. Paz Maroto, pudo proveerlo de elementos para iniciar a fondo su instalación [...] la guerra interrumpió esta tarea” (García Cortés, 1947). También se indica que, al intentar reanudarse el funcionamiento normal de los servicios, en el caso de la limpieza viaria ha sido imposible debido a la alta destrucción de los recursos que se habían logrado en 1930. Así, de 52 camiones que se tenía en 1931 solo quedan disponibles 6, o de 30 tanques de riego solo queda 1 disponible.

Esta etapa se trata de una regresión en el servicio de limpieza, con plantillas de trabajadores agotadas y muy reducidas, con unos recursos materiales completamente insuficientes (un nivel inferior al que se tenía en el año 1600) y con la ciudad destruida

por la guerra. El servicio de limpieza de Madrid desarrollará una lenta recuperación alcanzando los niveles de inicios de siglo a finales de la década de los 60.

El 28 de mayo de 1954 fue aprobada por el Ayuntamiento en pleno una modificación de las ordenanzas municipales en materia de limpieza (Madrid, 1954). Lo más destacable de esta nueva ordenanza municipal es que el barrido de calles y plazas junto con la recogida de basuras se realizan de forma diaria por el servicio de limpieza. Por otra parte, se añade una lista de vías “importantes” que tendrán un servicio de repaso según la época del año. También se incluye por primera vez, de forma expresa, el principio de ejecución subsidiaria a través del cual el Ayuntamiento puede ejecutar el servicio de limpieza viaria a través de obreros municipales para el cumplimiento de una obligación de un particular, cargando con posterioridad las costas de estas actuaciones a dicho particular. Se establece la obligación de limpieza de las aceras en la superficie que corresponda a las fachadas de los edificios por parte de los porteros de la finca. En términos generales se prohíbe cualquier actuación que pueda ensuciar la vía pública, estableciendo unas restricciones horarias para la limpieza de escaparates, puertas, toldos... de comercios. Por primera vez se incluyen las responsabilidades de los propietarios de animales que ensucian la vía pública, las limitaciones y obligaciones de limpieza de los comercios y transportistas en las actuaciones de carga y descarga de mercancía, así como las obligaciones de limpieza de las personas o entidades que realicen obras en la vía pública.

La propia estructura de la ordenanza en capítulos, la diferenciación entre vías públicas por una parte y, por otra parte, fincas, viviendas y establecimientos integrando la evacuación de basuras, y creando un último capítulo para vertederos e instalaciones de aprovechamiento de basuras es una base sobre la que paulatinamente se irán desarrollando el resto de ordenanzas hasta la actual ordenanza de limpieza de espacios públicos en vigor desde el año 2009.

En 1959 Madrid alcanza los 2.200.000 habitantes (López Carcelén, 2015). A partir de los años 60 en España hay una nueva etapa dentro de la dictadura denominada “desarrollismo franquista”. Esta etapa contará con unas características propias que afectarán al servicio de limpieza viaria ya que supone la incorporación de España al grupo de economías desarrolladas a través de un proceso acelerado de crecimiento y cambios estructurales. Se considera este periodo como la salida de la economía franquista hacia un proceso de industrialización y liberalización de las relaciones económicas tanto internas, entre los distintos agentes, como externas con el resto del mundo. Sobre esta temática encontramos abundante bibliografía como (Serrano & Pardos, 2002) (Ros Hombravella, 1979) (González González, 1979). Para la presentación de las características en esta nueva etapa seguimos la tesis de Cárdenas del Rey, 2017

El 21 de julio de 1959 el gobierno franquista promulgó el Decreto-ley de Ordenación Económica (*Plan de estabilización*). El plan sigue las propuestas de organismos económicos internacionales como el Fondo Monetario Internacional con los que existía un acercamiento desde el gobierno tecnocrático de 1957 (Fontana & Villares, 2007).

Por tanto, siguiendo a Luis Cárdenas, a partir del 1960 se producen una serie de cambios:

- Rápido crecimiento económico en comparación con los países del entorno europeo (Marglin & Schor, 2000).
- Capitalización y aumento de la productividad del trabajo.

- Reducido desempleo (debido en parte a la inmigración de trabajadores).
- Paulatina apertura externa.
- Eficiencia laboral, de inversión y salarios por debajo de la media europea.
- Las empresas privadas de los principales servicios se vieron fortalecidas e incrementaron su dominio en el mercado.
- Los trabajadores se encontraban obligados a la afiliación a la Organización Sindical Española (OSE) con una estructura vertical y jerárquicamente ordenada bajo control político. Dentro de esta organización estaban tanto asalariados como empresarios. La libertad sindical, así como el resto de herramientas laborales como manifestaciones, huelgas, concentraciones, asociaciones etc. estaban tipificadas en el Código Penal. Sin embargo, se dan tres factores relevantes que incrementan la actividad del sindicalismo (a pesar de llevarse a cabo de forma clandestina). En primer lugar, existe un bajo desempleo que reduce la presión sobre el trabajador a la pérdida del puesto de trabajo. En segundo lugar, en abril de 1958 se aprueba la Ley de Convenios Colectivos, que se tendrá que llevar a cabo siempre dentro del marco de relaciones laborales del sindicato vertical y con un estricto control político-administrativo (Molinero & Ysàs, 1998). De esta forma, los convenios se negociaban para una rama de la economía a nivel nacional o provincial, de esta manera con el tiempo se fue expandiendo el efecto que éstos tenían sobre más trabajadores (Maluquer de Motes & Llonch, 2005).
- La concentración de trabajadores que se daba, por ejemplo, en el servicio de limpieza de Madrid y la aglomeración de polos empresariales en zonas industriales favorecieron una homogeneidad de intereses en una masa creciente de trabajadores.
- A todo lo anterior se añade la participación en el sistema de representación del sindicato vertical de fuerzas antifranquistas y, aunque las actuaciones se llevaban a cabo bajo un riesgo cierto de penas de prisión, con el tiempo se terminaron aceptando mayores concesiones salariales para intentar desactivar las demandas laborales antes de que se pudieran transformar en demandas de carácter político.

Con todo lo anterior, se observa como las jornadas anuales de huelga tienen un marcado crecimiento según van avanzando los años y la dictadura llega a su etapa final. Así se dan 250 mil jornadas entre 1964 y 1969, 850 000 jornadas de trabajo entre 1970 y 1972, y de 1973 a 1975 se dan 1 550 000 jornadas de huelga (Babiano Mora, 1995).

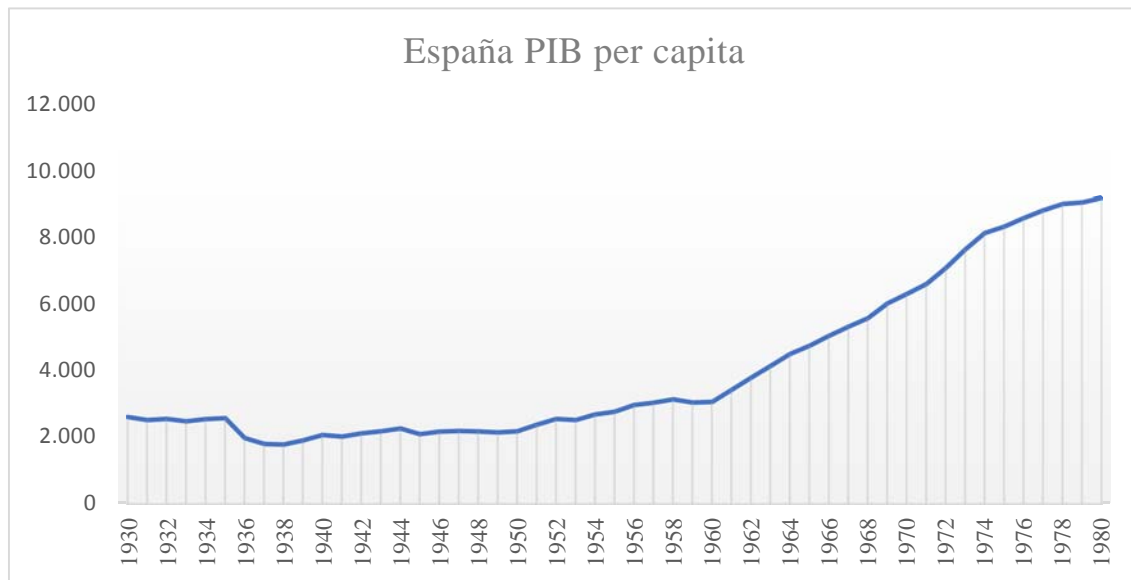
Durante estas etapas se producen dos hechos de relevancia, por una parte, un incremento de la migración campo-ciudad que forzará a la población menos favorecida a asentarse en grandes barrios de chabolas en el extrarradio. Posteriormente serán denominados barrios “Dirigidos” y comenzarán las construcciones del Instituto Nacional de Vivienda creando barrios como Moratalaz o San Blas. Por otra parte, los concejos colindantes se van sumando a la Villa de Madrid (Chamartín de la Rosa y Carabanchel en 1948; Barajas, Hortaleza, Canillas, Canillejas, Alameda de Osuna, Vallecas Villa y Puente de Vallecas se unen en 1950; Vicálvaro y Villaverde en 1951; Aravaca en 1954; El Pardo y Fuencarral



en 1951). Todos estos incrementos de viales serán posteriormente objeto de discordia, puesto que inicialmente no tendrán servicio de limpieza viaria y serán utilizados como fórmula para incrementar el acceso al servicio de limpieza viaria por parte de empresas privadas.

Todo lo anterior se puede observar gráficamente en la distribución del producto interior bruto per cápita. Esto tendrá también efectos en el servicio de limpieza ya que Madrid no solo crecerá, sino se destinará mayor presupuesto a este servicio que había visto como durante la década de los 40 y 50 retrocedía hasta etapas pretéritas. A partir de la década de los 60, el aumento de los elementos materiales se incrementa (la compra de medios mecánicos es casi inexistente, pero sí se incrementa la dotación de personal y la creación de centros de trabajo de propiedad municipal en cada barrio, como regla general, de los distritos del interior del anillo de la M-30).

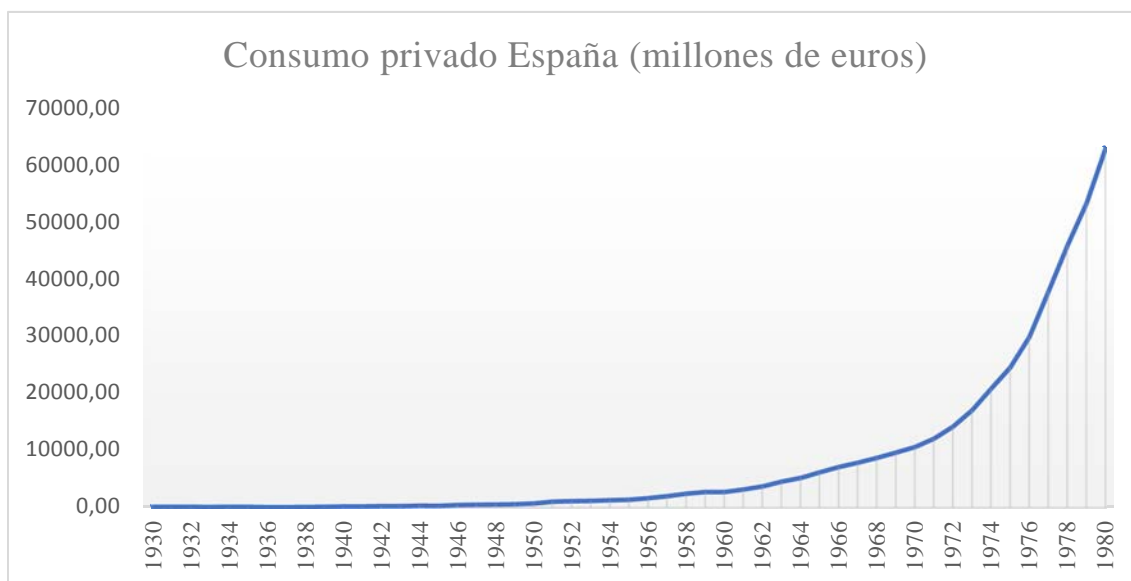
Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia con datos Maddison-project y cambio de media 2010-2016 con datos Banco Mundial



Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Prados de la Escosura, 2017

Como se ha mencionado anteriormente existe un estancamiento del consumo y un inicio de despegue a partir de la década de los 50. Sin embargo, es en la década de los 60 donde existe una importante diferencia con la etapa anterior en términos de consumo privado para, finalmente a partir de la década de los 70 darse un importante incremento en estos niveles.

El 16 de julio de 1948 se aprueba la Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Gobierno de la Villa<sup>66</sup>, en cuyo Capítulo XV se hace referencia a las obligaciones e infracciones en el mantenimiento de la limpieza viaria por parte de los vecinos de Madrid. Sin embargo, es posteriormente derogada al aprobarse una ordenanza de limpieza de las vías públicas y domiciliarias por acuerdo plenario el 27 de julio de 1962<sup>67</sup>.

En dicha ordenanza se establecen las siguientes novedades:

- Como norma general la limpieza de calles y recogida de residuos se realizará de forma diaria.
- Se mantiene el deber de limpieza de la longitud de la fachada y la cláusula de ejecución subsidiaria por parte de Ayuntamiento.
- Queda limitada por primera vez los residuos de limpieza viaria y los residuos de recogida, así en su Art. 27 se establece la evacuación por el servicio de limpiezas de los residuos a través de la puerta depositándola a menos de 10 metros de ésta.

<sup>66</sup>Biblioteca Histórica de Madrid ANM 1948/1

<sup>67</sup>Biblioteca Histórica de Madrid FM 462 (Depósito de colecciones especiales)

- Se incluye como novedad la obligación de vigilancia no solo por policía y serenos sino por todos los funcionarios, empleados y obreros municipales que tendrán la obligación de denunciar cualquier infracción de la ordenanza que observen.

## **5.4 Transición: alcaldes Juan de Arespacochaga y de Felipe, José Luis Álvarez y Álvarez, Luis María Huete y Morillo: Entre la dictadura y la democracia, primeras privatizaciones**

Tras la muerte de Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975 y el comienzo de la transición, el Consejo de Regencia asume la jefatura del Estado y el 22 de noviembre de 1975 se proclama como Rey a Juan Carlos I de Borbón, sucesor de Francisco Franco.

El Rey, a su vez, nombra a Carlos Arias Navarro como presidente del Gobierno. Tras sucesivos episodios de tensiones tanto internas (dentro del propio bloque de instituciones heredadas de la dictadura franquista) como externas (con nuevos agentes que, aun en la clandestinidad, se revelan como fuerzas antifranquistas que venían desde décadas anteriores realizando diversas funciones a todos los niveles político, sindical, vecinal...), finalmente Arias Navarro dimite el 1 de julio de 1976, siendo sustituido por Adolfo Suarez.

Por su parte, Adolfo Suarez comienza una ronda de conversaciones con distintos partidos políticos, sindicatos y asociaciones tanto legales como clandestinos.

Se procede a la redacción de la Ley Fundamental octava para la Reforma Política que es aprobada y refrendada el 15 de diciembre de 1976, posteriormente promulgada el 4 de enero de 1977. Por consiguiente, tras disolver el sistema político franquista se convocan elecciones democráticas el 15 de junio de 1977.

La Unión de Centro Democrático (UCD) es la lista más votada, esta coalición liderada por Adolfo Suarez obtiene una mayoría simple y es responsable de formar gobierno.

El 6 de diciembre de 1978 se ratifica la Constitución Española (CE) y entra en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año. Una vez entra en vigor la Constitución, también se da paso al nuevo Estado de las Autonomías. En su título VIII CE bajo el epígrafe “de la organización territorial del estado” dedica su capítulo II a la administración local. De esta forma se declara en su artículo 140 que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos [...]”. La repercusión inmediata de este hecho es que, y teniendo en cuenta la especial circunstancias de capitalidad de Madrid, los entes locales cobrarán un nuevo impulso en autonomía e importancia. A partir de este momento, conviene realizar el análisis del servicio de limpieza de Madrid, sin olvidar las dinámicas e interacciones autonómicas-nacionales-internacionales, teniendo en cuenta los cambios políticos municipales.

Finalmente, en 1981 y debido a un debilitamiento por tensiones dentro de la UCD, como una falta de apoyo para poder continuar de forma estable en el gobierno, Adolfo Suárez dimite y se nombra como sucesor a Leopoldo Calvo-Sotelo. La UCD comenzará a desintegrarse, afectando a su marca en las elecciones municipales y dividiéndose en el ala democristiana que pasará a ser Alianza Popular (AP) y el ala socialdemócrata que será el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Finalmente, en 1982 se celebran nuevas elecciones generales que dan el gobierno por mayoría absoluta al PSOE con lo que finaliza la etapa de transición y comienza una nueva etapa de estabilización de la democracia.

Siguiendo la información de la tesis de Cárdenas (2017) o el trabajo de Catalán Vidal (1991), desde 1974 se observa un debilitamiento del modelo desarrollista de la etapa anterior y, por tanto, coinciden en el tiempo la crisis internacional (Marglin & Schor, 2000) con la crisis interna a nivel económico. Como ya se ha mencionado anteriormente, acontece la crisis política de cambio de régimen. Las características señaladas de forma sintética son las siguientes:

- La tasa media de crecimiento entre 1975 y 1981 fue del 1,3% anual., con una reducción del 80% en comparación con el periodo anterior. Además, la disminución del crecimiento no solo se acentúa, sino que presenta una gran volatilidad (Cárdenas del Rey, 2017).
- Crisis industrial
- Incremento del desempleo: La tasa de desempleo pasó del 4,1% hasta el 12,7%<sup>68</sup>.
- Limitación de la expansión monetaria y tendencia inflacionista alcista.
- Modificación del marco institucional:
  - Los Pactos de la Moncloa firmados en 1977 intentaron corregir los desequilibrios monetarios y, en 1978 se corrige el aumento de la inflación, sin embargo se incrementó el desempleo. Por otra parte, todos los partidos y sindicatos que intervinieron en la firma de estos acuerdos aceptaron de forma directa o indirecta que los salarios se someten al objetivo de recuperación económica del beneficio empresarial. La reducción del desempleo partía de la premisa de recuperar el beneficio. Por último, la concentración permanente en el control salarial causó que las medidas y acuerdos que se adoptaron durante esta etapa no tenían en cuenta otras posibilidades como la inversión en tecnología o fijación de objetivos de productividad etc.
  - Nuevo modelo de relaciones laborales.
    - A través del Gobierno y del Parlamento, todas las partes implicadas (patronal, sindicatos y gobierno) buscaban establecer un marco negociador estatal y las negociaciones, en

---

<sup>68</sup> Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa

plena crisis, buscan acuerdos para limitar y controlar el aumento salarial con respecto a la inflación. En marzo de 1980 se aprueba el Estatuto de los Trabajadores como marco general de regulación laboral que podía ser mejorado con la cobertura de los convenios colectivos, y se dio paso a una eliminación de restricciones en el despido y flexibilización del mercado de trabajo a través de nuevos tipos de contrato o ETT.

- Se crea una patronal dominada por grandes empresas a través de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) (Flores Andrade, 2000) .
- Pérdida de capacidad negociadora sindical. Tras la moderación de las reivindicaciones sindicales se alcanzó una amplia representación de los trabajadores a través del sistema de convenios colectivos. Los sindicatos democráticos moderaron sus reivindicaciones, logrando el derecho a representar a todos los trabajadores en los convenios colectivos (Cárdenas del Rey, 2017). Sin embargo, esto conllevó la firma de los Pactos de la Moncloa que tuvo como consecuencias una reducción de la capacidad de movilización de los trabajadores (Balbóna, 2013) y el descenso de la sindicación (Bilbao, 1993).

Una vez situado el contexto de la presente etapa nos centraremos en Madrid tanto para explicar el desarrollo del camino hacia el actual Ayuntamiento como la evolución de cada uno de los agentes que intervienen en el servicio de limpieza de Madrid.

Juan de Arespachaga es elegido en 1976 Alcalde de Madrid por la formación Alianza Popular, aún bajo las instituciones franquistas, tuvo los primeros encuentros con las asociaciones de vecinos y desarrolló planes de mejora para los barrios periféricos. Esto es muy relevante para el servicio de limpieza viaria ya que se iniciarán dinámicas de apertura a empresas privadas como veremos más adelante. En 1978, es nombrado alcalde de Madrid (por designación gubernamental) José Luis Álvarez Álvarez, aunque permanecerá como alcalde de forma muy efímera ya que en 1979 dimite para presentarse a las elecciones municipales por la UCD (durante este periodo, recaerá la alcaldía en el teniente de alcalde Luis María Huete). Aunque es la lista más votada, no conseguirá obtener la alcaldía por la suma de votos obtenidos por PSOE y Partido Comunista de España (PCE).

El 26 de noviembre de 1976 se aprueba en pleno la nueva ordenanza de limpieza urbana, las características de esta nueva ordenanza son en primer lugar su estructura mucho más sólida que sus predecesoras. Aunque el contenido es un reflejo bastante fiel de la ordenanza de limpieza viaria de 1963, existen algunas diferencias:

- Se incluye por primera vez un procedimiento sancionador que se desarrolla bajo un marco legislativo y se lleva a cabo no sólo por policía, sino que está especialmente diseñado para ser aplicado por “inspectores” de limpieza.
- Se establece una lista cerrada de infracciones con sus correspondientes sanciones.

- El contenido incluye actuaciones que ofrece el Ayuntamiento de Madrid pero que le obligan, como es el caso de recogida de animales muertos o recogida de muebles y enseres de viviendas. Estas acciones quedarán como competencia del servicio de limpieza desde este momento hasta la actualidad.
- Esta ordenanza tiene dos objetivos, según manifiesta a lo largo de su articulado: por un lado, conseguir mantener limpia la ciudad y por otro reducir los costes de la limpieza de Madrid.

En esta etapa se comprueba una creciente tensión de las relaciones laborales debido a la falta de presupuesto suficiente destinado al servicio de limpieza viaria. Recordamos que estamos en un contexto de limitación presupuestaria, pero también por las limitaciones salariales que se imponen al pasar, como se mencionó anteriormente, a un contexto de negociación de convenios colectivos. Por otra parte en muchos de los distritos del sur que se fueron incorporando en la década de los 50, no existe un servicio de limpieza “completo” sino que se desarrollan limpiezas puntuales. Esto es debido en parte a la falta de presupuesto suficiente como para renovar y ampliar tanto plantillas como maquinaria. En 1976 se aprueba la creación de brigadas especiales para la realización de actuaciones de limpieza que, al igual que las consignadas en la ordenanza, se incorporaran como obligaciones del servicio de limpieza viaria (como son la limpieza del carril bus, el mantenimiento de solares o pasos a nivel). Sin embargo, destaca la necesidad de que las brigadas de limpieza se destinen a los distritos mencionados anteriormente (ninguna brigada se destina a ningún distrito dentro del anillo de la M-30)<sup>69</sup>. Por último, la capacidad negociadora y el poder sindical se intenta limitar a través de la fórmula “diversificación de servicios” y esto comienza en las zonas del sur de Madrid, citadas anteriormente (García, 1981). Sin embargo, continúa teniendo una capacidad de movilización muy llamativa y en 1978, tras diversas huelgas, se aprueba que la plantilla tenga libre un día y medio en relevos (la mitad de la plantilla trabaja en turnos rotativos los sábados y los domingos libra la plantilla entera) (Ayuntamiento de Madrid, Libro blanco de la limpieza de Madrid, 1984). Este hecho, como veremos posteriormente, forzará con el paso del tiempo a la creación del turno de fines de semana y festivos.

En 1978 se congela el presupuesto y no se adquiere material móvil ni se cubren las vacantes del personal operario que cuenta con 3000 personas en total para todos los distritos de Madrid (Ayuntamiento de Madrid, Plan de acción municipal, 1980). Merece la pena comparar las cifras de personal con las existentes en el servicio en 1931, teniendo en cuenta el crecimiento de la población en más de 1 millón de personas junto con una capacidad de consumo mucho mayor que en épocas pasadas y añadiendo el incremento sustancial de vías para su limpieza (integración de distritos entre 1949 y 1954) junto con la práctica inexistencia de vehículos para la ejecución del servicio de limpieza.

Por tanto, si hay que señalar una fecha en la que comienzan, de nuevo, empresas privadas a hacerse cargo de la ejecución del servicio en algunos distritos de Madrid sería el año 1977 (Arnanz, Díez, & Fernández, 2000) con distritos como Villaverde en 1977, Latina en 1978, Carabanchel en 1978 o Vallecas en 1977, y será una tendencia que se irá

---

<sup>69</sup> Noticia El País 5 de octubre de 1976 sobre cuatro brigadas especiales de limpieza para Madrid (hemeroteca El País)

incrementando en etapas posteriores, como veremos, hasta la completa privatización del servicio.

Cabe recalcar en esta etapa la figura de Florentino Pérez que entrará en 1976 a formar parte del Ayuntamiento de Madrid como delegado de Saneamiento y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid <sup>70</sup> como propuesta del alcalde Juan de Arespachaga. Su paso por el Ayuntamiento como delegado y posteriormente concejal, le llevará con el tiempo a ser una figura relevante en el servicio de limpieza viaria ya que a través de una de las empresas que conforman el grupo Dragados, denominada URBASER SA se hará con muchas de las contrataciones de limpieza viaria de Madrid durante varias décadas.

## **5.5 Democracia: alcaldes Enrique Tierno Galván, Juan Barranco Gallardo y Agustín Rodríguez Sahagún: Primeras elecciones democráticas y diseños de privatización**

La década de los 80 supondrá una fase de expansión que vendrá seguida por una fase de recesión en los años 1992-1993 (Cárdenas del Rey, 2017). Internacionalmente y de forma paulatina las estructuras económicas van incrementando su internacionalización y financiarización (Alvarez, Luengo, & Uxo, 2014). Los rasgos económicos de esta etapa pueden destacarse en los siguientes:

- Pérdida de la producción industrial.
- Alta volatilidad en el empleo.
- El Estado fomentó la pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos y le dio prioridad a la estabilidad monetaria, liberalización de mercados y apertura externa. La principal vía para conseguirlo fue a través de la intervención directa en la negociación salarial ente sindicatos y patronales, y, al mismo tiempo, modificando el marco legislativo, lo que afectó a las formas de contratación, extinción y desempleo. También se presionó para que las organizaciones sindicales se mantuviesen negociando dentro del marco negociador dado con el gobierno y patronal (Martínez-Alier & Jusment, 1988). También influyó el cambio de la estructura productiva debido al cambio tecnológico y a la dedicación del empleo al sector servicios (Toharia Cortés, 2003), y la continua segmentación del mercado de trabajo (Alvarez Aledo, 1994). Por otra parte, hizo frente al cumplimiento de los compromisos adquiridos con la entrada en la Unión Europea. El más relevante para la actual tesis es “El Programa Económico a Medio Plazo” (1983-1986) con el contenido liberalizador de la economía, así como masivas privatizaciones de empresa públicas (Cárdenas del Rey, 2017).

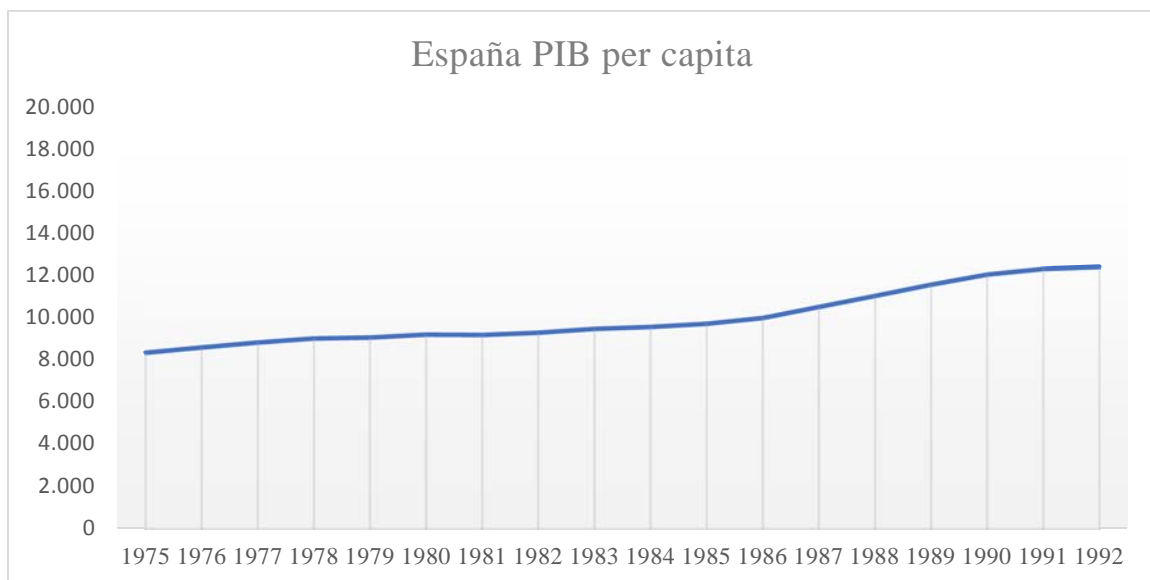
---

<sup>70</sup> Noticia El País 8 de mayo de 1976 sobre la huelga de basureros de Madrid (hemeroteca El País)

- Se incrementa la concentración del capital tanto por la concentración de beneficios como por las operaciones de fusiones y absorciones que se llevan a cabo, como por ejemplo las empresas ACS, OHL, Ferrovial, Sacyr etc. Estas empresas serán de relevancia en las futuras décadas puesto que accederán a los contratos públicos de limpieza de Madrid. Las grandes empresas nacionales comienzan a competir en un plano internacional. Cómo se crean los grupos empresariales de grandes empresas españolas está íntimamente relacionado con la forma en la que se realizó la privatización de empresas y servicios públicos (Vergés, 2013-2014).

Por todo lo anterior, como se puede observar en el siguiente grafico de distribución de Producto Interior Bruto por habitante, estamos en un periodo de expansión, aunque la balanza cae de parte de los beneficios y no de los salarios. Se incrementa el desempleo y dentro de la dinámica de la etapa anterior existen limitaciones presupuestarias, aunque no se den las restricciones que veremos en etapas posteriores.

Gráfico 11

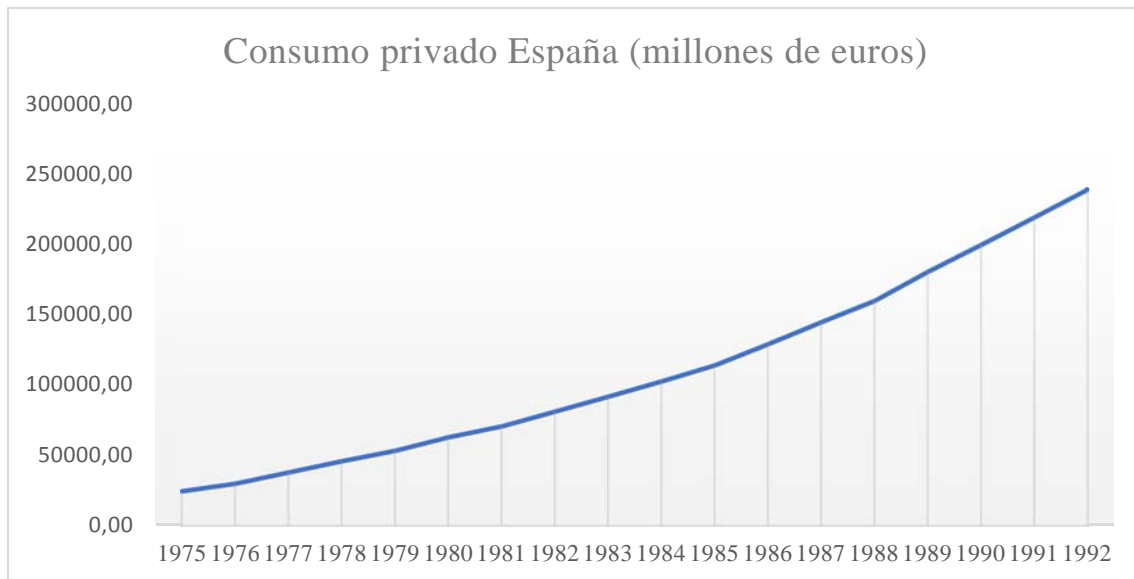


Fuente: Elaboración propia con datos Maddison-project y cambio de media 2010-2016 con datos Banco Mundial

Por otro lado, y en referencia al consumo, cabe destacar que se da un marco general y sostenido de incremento del consumo privado en la sociedad española. Esto repercute claramente en las condiciones higiénicas de las ciudades puesto que con un aumento del consumo también se incrementan los residuos que se generan.



Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Prados de la Escosura, 2017

En Madrid durante esta etapa se percibe, por un lado, el inicio de la andadura de un Ayuntamiento con plena capacidad para obrar y elegido por sufragio universal, pero que desarrolla su actividad en el marco de unas instituciones, que en muchos casos, son heredadas del régimen franquista y que, a pesar de existir una fase de expansión económica en términos laborales, supone la modificación del marco regulatorio de relaciones laborales y un incremento del desempleo. Por todo lo anterior se intentará acometer una modificación de las ordenanzas de limpieza, a pesar de que aún estaban vigentes unas ordenanzas relativamente nuevas. Al mismo tiempo, se intenta gestionar la estructura de relaciones con agentes heredadas del régimen anterior, donde por un lado tenemos una plantilla con gran movilidad sindical y con sindicatos fuertemente arraigados e institucionalizados en un contexto general de degradación de la capacidad sindical, pero por otro lado existe la creación de empresas que, ya sea a través de relaciones con el sistema anterior, ya sea, como se ha mencionado anteriormente, por absorciones o fusiones desemboca en la rápida constitución de empresas de servicios que pueden llevar a cabo la ejecución del servicio de limpieza viaria. Como se verá más adelante, las empresas se constituirán en una evolución que hemos situado en tres etapas hasta la actualidad.

El 3 de abril de 1979 se llevan a cabo elecciones municipales en todos los municipios españoles. En el Ayuntamiento de Madrid se eligen 59 concejales que, a su vez, elegirán al alcalde de la ciudad. Como se mencionó anteriormente, la lista más votada fue UCD y en segunda posición el PSOE. Sin embargo, al no tener ninguno de ellos mayoría suficiente, quedará como llave del consistorio el tercer grupo político en resultado, el PCE. Finalmente, el PCE con sus 9 concejales acuerda hacer alcalde a Enrique Tierno Galván, catedrático universitario que tenía gran prestigio político al haber protagonizado una expulsión junto a otros catedráticos de la universidad por subversión en el año 1965.

El 8 de mayo de 1983 se celebrarán en Madrid las segundas elecciones en democracia. El PSOE gana con mayoría absoluta y Alianza Popular (que integra al Partido Democrático

Popular y a Unión Liberal) queda como segunda fuerza. Con un fiel reflejo de lo acontecido a nivel nacional, el PCE cae en votos con la fuga de votos hacia el PSOE.

Enrique Tierno Galván es reelegido alcalde de Madrid. Sin embargo morirá durante la legislatura y tuvo que recaer el cargo de alcalde en Juan Barranco hasta las siguientes elecciones el 10 de junio de 1987 donde Juan Barranco mantiene la alcaldía, aunque esta vez con mayoría simple. Alianza Popular con José María Álvarez del Manzano queda en segunda posición y Agustín Rodríguez Sahagún en tercera posición. Este gobierno nacía muy debilitado con un fuerte desgaste del PSOE en Madrid. En 1989 Alianza Popular plantea una moción de censura con el candidato de CDS (anterior UCD), Rodríguez Sahagún como propuesta. Finalmente, Sahagún es investido alcalde el 29 de junio de 1989 hasta las nuevas elecciones en 1991.

Durante estos años, se observa un continuo incremento de las tensiones entre trabajadores de empresas privadas, trabajadores del Ayuntamiento de Madrid, la propia administración pública y las empresas privadas.

La existencia de empresas privadas que ejecutaban el servicio en los distritos del sur (fuera de la M-30) Latina, Villaverde, Carabanchel y Vallecas lleva a la existencia de 2 tipos de trabajadores realizando el mismo trabajo. Los trabajadores de las empresas privadas tienen que comenzar a negociar el convenio colectivo puesto que no se regularán por estatutos como sí lo hace el personal funcionario del Ayuntamiento de Madrid. Esto provoca una oleada de huelgas por mejoras salariales, mejoras sociales, mejoras horarias etc. Sin embargo, y a pesar de las diferencias, se mantiene una actividad sindical elevada con respuestas de solidaridad tanto desde los trabajadores de las contratas como desde trabajadores del Ayuntamiento de Madrid. En 1980 comienza una huelga que durará 12 días de los 700 trabajadores del servicio de limpieza de los distritos gestionados por empresas privadas<sup>71</sup>. Esto será una herramienta utilizada con un doble fin, por parte de las empresas con el propósito de presionar a la administración pública y por parte de los trabajadores para negociar mejoras laborales. Recordemos que estamos en un contexto de modificación del marco legislativo laboral con facilitación del despido, modificación de las condiciones de trabajo e incremento del desempleo. Teniendo en cuenta lo anterior se hace más patente la alta movilización que se da en la plantilla y el poder sindical durante estos años. El 7 de febrero de 1984 se vuelven a convocar nuevas movilizaciones incluidas huelgas<sup>72</sup>. También se dan nuevos paros tanto en marzo de 1988 como en mayo de 1990, donde media tanto la inspección de trabajo y seguridad social como el propio Ayuntamiento. En estas últimas huelgas los distritos implicados son 7 ya que los distritos del norte también se incluirán entre los gestionados por empresas privadas.

El nuevo equipo de gobierno, que se presenta a las elecciones con un programa electoral que contiene entre sus ejes de actuación la municipalización de servicios públicos, destaca como principales problemas del servicio de limpieza (Ayuntamiento de Madrid, Plan de acción municipal, 1980):

1. Llevar personal dentro de un marco de relaciones de Administración pública (control de retribuciones, escalas, horarios, absentismo...)

---

<sup>71</sup> Noticia El País 12 y 14 de marzo de 1980 sobre la concentración de barrenderos ante el Ayuntamiento y el final de la huelga de barrenderos (hemeroteca El País)

<sup>72</sup> Noticia El País 7 de febrero de 1984 sobre la próxima movilización en el sector de limpieza de Madrid (hemeroteca El País)

2. La falta de material móvil por congelación de presupuesto en la legislatura anterior.
3. Falta de agilidad para conseguir repuestos y herramientas nuevas.

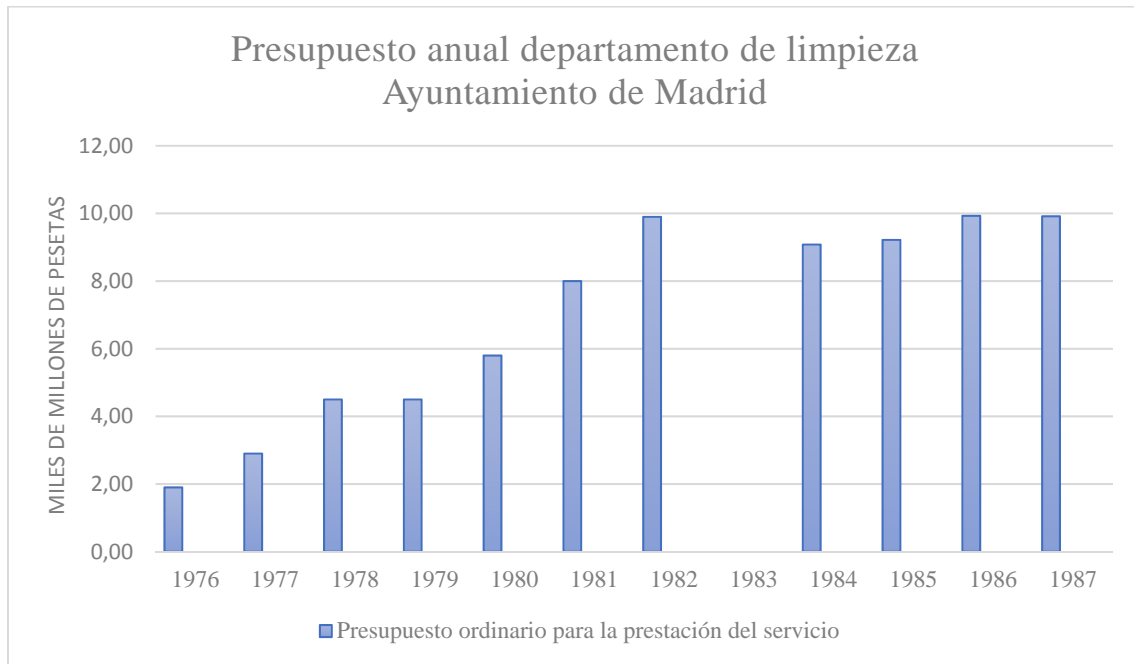
Sin embargo, en una entrevista mantenida con Emilio García, concejal de medio ambiente del Ayuntamiento de Madrid, éste menciona los motivos de continuar la privatización del servicio de limpieza de la capital incluyendo a los distritos del sur gestionados por empresas privadas y también a los distritos de zona norte:

1. Inexistencia de política de personal durante varios años en el servicio de limpieza de Madrid y por tanto plantilla envejecida e insuficiente.
2. Estructura heredada de legislaturas anteriores donde ya coexistían dentro de Madrid trabajadores municipales y trabajadores de empresas privadas, bajo el lema de la “diversificación”.
3. Eliminar riesgos de posibles conflictos, al encontrarse “diversificado” en distintas empresas y con distintos agentes en juego. Se dificulta que los trabajadores se puedan poner de acuerdo y se reduce el poder sindical, no así tanto el poder empresarial con la gestión del servicio puesto que las empresas que prestan estos servicios son muy pocas y están bajo el paraguas de una única patronal.

Durante esta etapa, existe una persistencia en un modelo dual donde, por una parte se manifiesta un intento de reducción del poder sindical y, por otro, una mejora del servicio municipal a través de incrementos sustanciales del presupuesto que irá dedicado a la ampliación del parque de maquinarias, a la mejora de limpieza de fachadas y creación de 500 puestos de trabajo en los distritos de gestión privada. Esto último se intenta presentar como un logro de la privatización “la creación de más de 500 puestos de trabajo en el servicio de limpieza [...] gracias a empresas especializadas que han permitido la concentración de los medios municipales en los distritos centrales” (Ayuntamiento de Madrid, 1983, pág. 129).

Por último, observamos en el gráfico como el presupuesto que se dedicaba a la limpieza viaria era completamente insuficiente en la etapa anterior y no existía apenas inversión, a parte de la congelación del presupuesto durante los años 1978 y 1979.

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia datos sección limpieza viaria de Madrid, Medio Ambiente, Ayuntamiento de Madrid.

En 1983 no ha sido posible tener acceso al presupuesto dedicado a la limpieza viaria (dentro de la concejalía de Medio Ambiente) ya que los datos que se han conservado sólo reflejan los presupuestos municipales preventivos en ingresos y gastos (Anuario Estadístico Municipal de 1983) sin desglosar las partidas. Aunque sí existen publicaciones los días previos que reflejan la negociación de los presupuestos en donde aparecen intenciones de incrementos presupuestarios del 5% es aventurado establecer esta cifra como real puesto que se desconoce general la cifra acordada finalmente y en particular, dentro del capítulo de Medio Ambiente las partidas destinadas a limpieza viaria.

En 1984, la población de Madrid continúa incrementando y ya alcanza los 3.188.297 habitantes<sup>73</sup>. Se aprueba uno de los primeros documentos de análisis que, como sí ocurrió en etapas anteriores, no es una mera propuesta de proyecto, sino que se trata de un auténtico plan para la limpieza de Madrid.

En el análisis de este Plan de limpieza de la ciudad de Madrid encontramos la división que ya había sido propuesta en etapas anteriores entre limpieza viaria, recogida de residuos, tratamiento de residuos y actuaciones especiales.

Por otra parte, lo primero que llama la atención es el plan meridianamente claro de la tendencia a la privatización del servicio, basado en el envejecimiento de la población y en la falta de inversión paulatina en el servicio. Así se escribe:

- “La meta final que deberá prepararse desde ahora, es llegar a 1997 de tal forma que en ese año se pueda sacar a concurso público todo Madrid, dividido en 18

<sup>73</sup> Instituto Nacional de Estadística. INEbase demografía y población.

distritos. El concurso en cada uno de ellos comprenderá tanto la recogida como la limpieza viaria, así como una gran parte de los servicios especiales que sin lugar a dudas pueden ser recogidos dentro de las contrataciones” (Ayuntamiento de Madrid, 1984, pág. 25).

- “El plan de actuación primer cuatrienio será la contratación del servicio con empresas especializadas: en vista de la situación prevista en materia de persona, es necesaria, pues, una toma de conciencia y de actuación a lo largo de los años y, sobre todo, es imprescindible comenzar en el primer cuatrienio el desarrollo del programa” (Ayuntamiento de Madrid, 1984, pág. 27).
- “La actuación municipal deberá ser la siguiente: en los comienzos de 1985 se deberá contratar el distrito de Ciudad Lineal, ya que las bajas acumuladas en ese momento serán de 227 personas. Estas bajas corresponden a personal distribuido entre todos los servicios que tiene el departamento de limpieza urbana [...]. En 1986 se estima que se producirán 165 bajas, lo que determina la posibilidad de contratar los distritos de Moncloa, Arganzuela y Chamartín, estos tres distritos cederán a su vez a los restantes sin contratar un número de personas que en un principio parecerá desproporcionado [...]. En 1987 se contratará el distrito de Tetuán, ya que se habrá creado durante este año 212 nuevas vacantes, [...] estos cinco distritos a contratar en el primer cuatrienio darán un empuje muy fuerte a la limpieza viaria, ya que podrían entrar muchas personas jóvenes [...] también la actuación a lo largo de este primer cuatrienio llevara consigo la renovación de los contratos por dos años más en los distritos de Fuencarral, Villaverde, San Blas y Hortaleza” (Ayuntamiento de Madrid, 1984, pág. 27)..
- “Líneas de actuación del segundo cuatrienio: este programa está previsto a medio plazo, dentro de los años 1988-1991. En él se pretende, entre otras cosas y tal como se explicó anteriormente, aumentar el número de contratos de limpieza viaria y prorrogar otros ya en vigor. La actuación municipal en este sentido será la siguiente: contratar los servicios de limpieza viaria entre 1989 y 1990 de los siguientes distritos municipales Retiro, Salamanca, Centro y Chamberí. Ampliación de las contrataciones de servicio de limpieza viaria en los distritos municipales de Latina, Carabanchel y Moratalaz” (Ayuntamiento de Madrid, 1984, pág. 29).
- En 1981 se procede a la contratación de 180 trabajadores para cumplir con un nuevo turno de fines de semana y festivos (aunque inicialmente solo se trabajaba en sustitución de los descansos de la plantilla de diario, es decir, la mitad del sábado y el domingo entero).

La plantilla por distrito en 1984 es la siguiente (Ayuntamiento de Madrid, 1984):

Tabla 3

<b>TRABAJADORES, CONTRATOS Y EMPRESAS POR DISTRITOS GESTION PRIVADA Y GESTION PUBLICA (1984)</b>			
<b>DISTRITOS</b>	<b>N.º DE TRABAJADORES (TODAS LAS CATEGORÍAS Y TURNOS)</b>	<b>INICIO DEL CONTRATO</b>	<b>EMPRESA CONTRATADA</b>
Carabanchel y Latina	297	13/02/1978	ALFONSO BENITEZ S.A.
Villaverde y Mediodía (ribera del Manzanares)	196	01/08/1977	CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A.
Vallecas y Mediodía (ribera del Manzanares)	194	01/08/1977	CESPA S.A.
Fuencarral	138	30/12/1981	SIN DATOS DISPONIBLES
San Blas	140	30/12/1981	SIN DATOS DISPONIBLES
Hortaleza	119	30/12/1981	SIN DATOS DISPONIBLES
Moratalaz	95	30/12/1981	SIN DATOS DISPONIBLES
Ayuntamiento de Madrid (9 distritos)	2037	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3216</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaboración propia datos plan de limpieza de la ciudad de Madrid y libro blanco de la limpieza de Madrid, Medio Ambiente, Ayuntamiento de Madrid

El 2 de abril de 1985 se aprueba el marco regulador de las entidades locales que es de vital importancia para comprender el comportamiento legislativo posterior tanto en materia de normativa como contractual. Sin embargo, merece la pena destacar que, como ya se ha visto en todo el recorrido histórico, en el caso de la limpieza viaria de Madrid no tiene efectos en el comportamiento de los agentes más allá de plasmar la competencia y obligación de presentar el servicio. Así, la ley 7/1985 reguladora de Bases del Régimen local (LBRL) en su título II bajo el epígrafe “El municipio”, establece en su artículo 26.1 “Los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: En todos los municipios el alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria [...]”. Aunque se incidirá sobre ello más tarde, si resultará relevante la aprobación de una modificación de la LBRL a través de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, aprobada en una coyuntura de crisis económica y cuyo propósito es el control presupuestario de la administración local. Así queda establecido en su disposición adicional quinta bajo el epígrafe “Regímenes especiales de Madrid y Barcelona” donde se indica especialmente “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

En 1985 se aprueba, por acuerdo plenario el 24 de julio, la ordenanza general de protección del medio ambiente. Esta ordenanza se estructura en cinco libros, siendo el dedicado a limpieza viaria el libro III “Protección de los espacios públicos en relación con su limpieza y retirada de residuos”. Al aprobarse en 1975 una reforma legislativa sobre recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos Ley 42/1975, la presente ordenanza debe respetar el marco creado por la mencionada Ley. A efectos de la presente tesis y salvo excepciones que se han mencionado anteriormente, los marcos normativos de carácter general en materia de medio ambiente no afectan al comportamiento de los agentes e instituciones objeto de estudio. Sin embargo, sí afecta de forma radical a comportamientos de agentes en otros servicios como son recogida de residuos o tratamiento de residuos. Lo más destacable de esta nueva ordenanza es:

- La declaración (en consonancia con la LBRL) de la competencia en materia de limpieza de la red viaria pública realizada por el servicio municipal, “a través de las formas de gestión que acuerde el Ayuntamiento”.
- La limpieza de aceras a lo largo de las fachadas. Se establece una limitación conforme a la anchura de la acera.
- Respecto a las actuaciones prohibidas se suma a las recopiladas durante las etapas anteriores las actuaciones de propaganda que ensucian la vía pública.
- Ordena y hace mayor incidencia en la regulación de las actividades tanto de quioscos, carga y descarga de mercancía o de transporte de ésta.
- Por último, se regulan las pequeñas obras que afecten a la vía pública (en anteriores ocasiones se había incluido su regulación en la normativa que aprobaba el Ayuntamiento de Madrid) iniciando la regulación del escombro y los sacos de obras. Al igual que ocurrió en etapas anteriores desde finales de los 90 Madrid vivirá un fuerte impulso de la construcción que hará necesaria una determinación



mayor en la regulación de los residuos causados por las obras con afección de la vía pública.

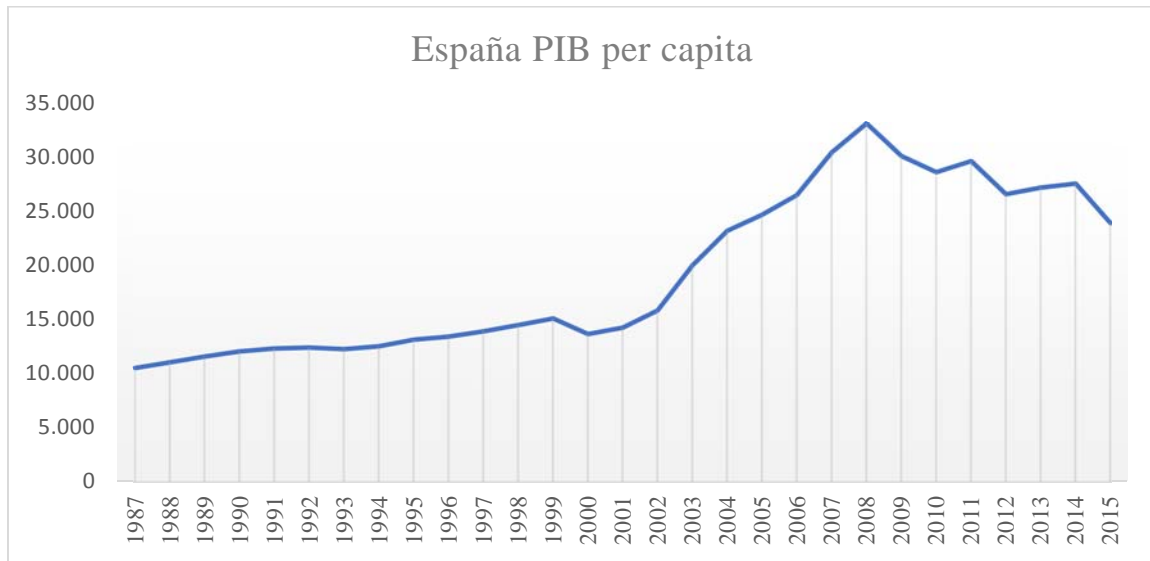
Finalmente y tal y como se constituyó en el plan de limpieza de la ciudad de Madrid, se aprueba un nuevo reglamento interior para el personal del servicio de limpiezas en 1988 (Ayuntamiento de Madrid, 1989). Las novedades de este reglamento interno son las siguientes:

- En 1982, en el marco del gobierno municipal PSOE y PCE, se inicia un programa de desconcentración del departamento de limpiezas a las Juntas Municipales de Distrito. Esta circunstancia que se había dado en los inicios del servicio de limpieza y que posteriormente fue regulándose de forma más jerárquica y centralizándose, lleva a que a lo largo de los 12 meses de 1982 se vaya descentralizando de nuevo el servicio en las Juntas de Distrito.
- El reglamento de Régimen interior de 1988 establece las distintas categorías de personal, así como ahonda en las definiciones, ya dadas previamente a lo largo de la normativa anterior, de las competencias del servicio de limpieza viaria. Sin embargo incluye por primera vez la colaboración en los desahucios que se produzcan en cada distrito, la inspección e inventariado de papeleras, el control de las bocas de riego y su registro.

## **5.6 Democracia: alcaldes José María Álvarez del Manzano, Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, Ana María Botella Serrano: programa de privatización completado, crisis económica y retorno de las tensiones con las contratas.**

El crecimiento económico a partir de la década de los 90 en España corresponde a un periodo de expansión a partir de 1994 hasta 2008 y con una recesión con el cambio de milenio y una desaceleración desde 1992 a 1994, como se puede comprobar en el siguiente gráfico de PIB por habitante.

Gráfico 14

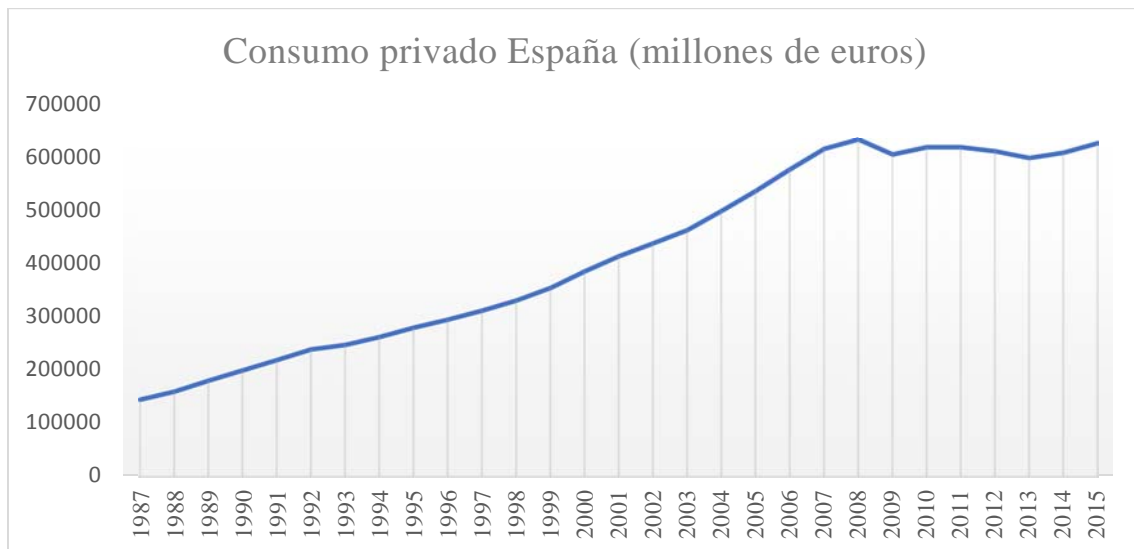


Fuente: Elaboración propia con datos Maddison-project y cambio de media 2010-2016 con datos Banco Mundial

A finales de la década de los 90 se inicia un proceso de fuerte expansión donde se dieron dos elementos destacables: por una parte un aumento de PIB constante y en tasas de crecimiento importantes, impulsado por el sector inmobiliario, y por otra parte se da la reducción de tipos de interés como consecuencia de la política expansiva del BCE (Bellod Redondo, 2007).

El consumo privado en España continúa incrementándose sin cesar hasta la crisis económica. Se observa un marco general de fuertes subidas llegando a doblar el consumo privado durante la década de 1990, repitiendo este hecho en los 8 años siguientes.

Gráfico 15



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Prados de la Escosura, 2017

El 1 de enero de 2002 se produce el comienzo de la circulación del euro, que forzó a que, entre otras consecuencias, la política económica fuera cedida al Banco Central Europeo, cuyo objetivo fundamental era controlar la estabilidad de los precios con una inflación en torno al 2% (Novales, 2010) (Arribas Cámara & Cárdenas del Rey, 2016).

A nivel formal, la política presupuestaria continuaba como una de las atribuciones de cada estado miembro pero no podía escapar a la exigencia de control del déficit impuesta desde Europa y que debía permanecer por debajo del 3% del PIB. En un contexto de competencia entre deducciones fiscales entre países a nivel internacional, la capacidad recaudadora de los entes públicos se ve limitada y tiene como consecuencia una restricción del gasto público (Arribas Cámara & Cárdenas del Rey, 2017). Sin embargo, la crisis económica que comienza en diciembre de 2007 con la explosión de la burbuja inmobiliaria tiene como una de sus múltiples consecuencias la reducción drástica de la recaudación vía impuestos, así como la imposibilidad de acceder a crédito por parte de los entes locales (Bellod, 2014).

Queda fuera de la presente investigación la discusión sobre la tendencia o no al descontrol del gasto público por parte de las entidades locales o de la eficiencia de leyes aprobadas en 2009 como la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y las posteriores leyes aprobadas con el propósito de limitar el gasto público o facilitar el pago a proveedores (como Ley Orgánica 4/2012 por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o el Real Decreto Ley 8/2013 de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros o la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). Es preciso citar el nuevo contexto de limitación presupuestaria que se crea como consecuencia del cumplimiento de los acuerdos comunitarios y de la crisis de 2007 para entender una de las explicaciones que surgen en los futuros contratos de limpieza viaria que se dan a partir del año 2013.

En mayo de 1991 se llevan a cabo elecciones en los municipios de España y en el Ayuntamiento de Madrid se incrementan de 55 a 57 concejales debido al cambio de población. Los resultados arrojan como ganadora por mayoría absoluta la candidatura del Partido Popular (nueva marca electoral de AP) y es investido alcalde de Madrid José María Álvarez del Manzano. Por su parte el PSOE continua con la fuga de votos y como tercera fuerza política reaparece Izquierda Unida (coalición electoral que surge al calor de movimientos en contra del ingreso de España en la OTAN y que, entre otras formaciones, cuenta con el PCE). Por último, el anterior alcalde de Madrid Agustín Rodríguez Sahagún no consigue superar la barrera del 5% de votos quedando su formación sin escaños. El PP renovará la mayoría absoluta con José María Álvarez del Manzano como cabeza de lista en las elecciones de 1995 y 1999.

En las elecciones de junio de 2003 recoge el testigo por parte del PP Alberto Ruiz Gallardón que pasa al Ayuntamiento de la capital después de haber presidido la Comunidad de Madrid desde 1995. Ganará por mayoría absoluta tanto en estas elecciones como en las de 2007 y en las de 2011, sin embargo, en estas últimas elecciones ya acusa un cierto desgaste que provoca la subida en votos del grupo político Unión, Progreso y Democracia (UPyD). Aun habiendo manifestado con anterioridad y en diferentes momentos su voluntad de dejar la política madrileña<sup>74</sup> para pasar al congreso de los

---

<sup>74</sup> Noticia del periódico El mundo "Gallardón: He sido derrotado" 16/01/2008

diputados, este hecho no ocurrirá hasta el 20 de noviembre de 2011, cuando finalmente es incorporado a la candidatura del PP a las elecciones generales.

Como consecuencia de lo anterior, será investida alcaldesa de Madrid Ana María Botella Serrano al ser la número dos de la lista del PP a la alcaldía de Madrid.

Durante estos años se va cumpliendo el plan de limpieza de la ciudad de Madrid, pero existe una aceleración en su proceso que lleva a que, para mediados de los años 90, se encuentren privatizados la mayoría de los servicios. Por otra parte el Ayuntamiento de Madrid continúa con la creación de un cuerpo de control tanto de las actuaciones de las empresas como para evaluar el trabajo realizado. Así en 1992 se crea el cuerpo de agentes medioambientales con 124 agentes que se irá ampliando hasta la actualidad<sup>75</sup>. El 7 de septiembre de 1992 Luis Molina, responsable de área de limpiezas en el Ayuntamiento de Madrid manifiesta su intención de “apretar a las empresas”<sup>76</sup> para que cumplan con los contratos. Por su parte las empresas manifiestan que existen impagos por parte del Ayuntamiento de Madrid de más de 6 meses.

El comportamiento de las contratas de limpieza comienza a revelar desviaciones respecto a los contratos firmados y en una encuesta<sup>77</sup> publicada el 4 de marzo de 1992 se menciona que 83% de los habitantes en el distrito centro creen que está sucio. Mientras tanto Madrid sigue obteniendo año tras año el galardón de la fundación inglesa *Tidy Britain Group* que declara a Madrid como la capital europea más sucia en 1992, 1993 y en 1994<sup>78</sup>. Por otra parte, en entrevista a Rafael López (secretario general de actividades diversas de CCOO) menciona que no se están realizando las campañas, no se están sustituyendo a trabajadores y la existencia de una falta de renovación de medios mecánicos<sup>79</sup>.

Los conflictos en torno a la relación entre contratas, trabajadores y administración pública continúan y tras una huelga de más de 23 días el gobierno interviene para someter la negociación a un arbitraje<sup>80</sup>. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, al coexistir trabajadores municipales y de contratas en distintos distritos e incluso dentro del mismo distrito se produce una diferencia en materia de derechos laborales y salariales. Ello conlleva una huelga de más de 11 días donde la patronal se niega a la equiparación de los derechos laborales y salariales con respecto a la plantilla municipal. Finalmente interviene en la negociación el alcalde Álvarez del Manzano y tras otros 13 días de huelga se formula la posibilidad de equiparar a medio plazo las condiciones salariales y de jornadas de

---

<sup>75</sup> Noticia El País 18 de enero de 1992 “El Ayuntamiento crea un cuerpo de 124 agentes” (hemeroteca El País).

<sup>76</sup> Noticia El País 07 de septiembre de 1992 “El nuevo concejal de Limpieza tendrá superinspectores en los barrios” (hemeroteca El País)

<sup>77</sup> Encuesta realizada por “Técnicos en Comunicación y Asociados (Tecon)” a los habitantes del distrito centro

<sup>78</sup> Noticia El País 21 de febrero de 1992 “Madrid es una de las ciudades más sucias de Europa, Según un estudio Británico” (hemeroteca El País)

Noticia El País 23 de febrero de 1994 “Madrid revalida su título europeo de capital de la basura” (hemeroteca El País)

<sup>79</sup> Noticia El País 03 de septiembre de 1992 “El Ayuntamiento debe 20000 millones a empresas de servicios” (hemeroteca El País)

<sup>80</sup> Noticia El País 16 de abril de 1992 “El arbitraje del gobierno acaba con la huelga de limpieza de Madrid” (hemeroteca El País)

descanso entre trabajadores municipales y de contratas privadas. Por último, tras más de 1 mes de huelga se ha de acudir a un arbitraje para la resolución del conflicto.<sup>81</sup>

En 1994 los técnicos municipales responsables de las áreas más sensibles dentro de la concejalía de Medio Ambiente (residuos, limpiezas) manifiestan su alarma y disconformidad con el procedimiento de licitación escogido para la contratación de 15 distritos de Madrid<sup>82</sup>. Este realiza observando exclusivamente la oferta más baja y finalmente el servicio queda contratado por un periodo de 8 años de la siguiente forma:

Tabla 4

<b>CONTRATACIÓN LIMPIEZA VIARIA 15 DISTRITOS 1994</b>	
<b>DISTRITO</b>	<b>EMPRESA CONCESIONARIA</b>
Latina (Zona 6)	Urbaser (Dragados)
Carabanchel (Zona 6)	Urbaser (Dragados)
Centro (Zona 8)	Urbaser (Dragados)
Argüelles (Zona 8)	Urbaser (Dragados)
Moratalaz (Zona 3)	Urbaser (Dragados)
Vicálvaro (Zona 3)	Urbaser (Dragados)
Usera (Zona 5)	Alfonso Benítez (FCC)
Villaverde (Zona 5)	Alfonso Benítez (FCC)
Fuencarral (Zona 7)	Alfonso Benítez (FCC)
Tetuán (Zona 7)	Alfonso Benítez (FCC)
Hortaleza (Zona 1)	Alfonso Benítez (FCC)
Barajas (Zona 1)	Alfonso Benítez (FCC)
Chamartín (Zona 2)	Cespa (Ferrovial)
San Blas (Zona 2)	Cespa (Ferrovial)
Villa de Vallecas (Zona 4)	Cespa (Ferrovial)
Puente de Vallecas (Zona 4)	Cespa (Ferrovial)

Fuente: Elaboración propia con datos Ayuntamiento de Madrid, área de limpieza urbana

<sup>81</sup> Noticia El País 20,21,22,23 de abril y 13 de mayo de 1993 (hemeroteca El País)

<sup>82</sup> Noticia El País 26 de noviembre de 1994 “Los técnicos municipales atisban ocho años de limpieza deficiente en 15 distritos periféricos” (hemeroteca El País)

Los distritos de Madrid quedan zonificados y distribuidos a muy pocas empresas. Se trata sin duda de un “modelo” que con posterioridad será utilizado en los contratos integrales de 2013.

En estos nuevos contratos de limpieza viaria se observa cómo por parte de la concejala de medio ambiente Esperanza Aguirre existe una intención, a partir de 1994, de realizar un contrato para que empresas privadas lleven a cabo un control a través de indicadores de calidad<sup>83</sup> sobre la actuación de las empresas concesionarias. La evaluación de la suciedad se realizará conforme a la percepción del ciudadano otorgando un baremo distinto a cada residuo que exista en la calle. El control de calidad se llevará a cabo por empresas privadas que, a su vez, pasarán los datos al Ayuntamiento de Madrid y éste podrá restar del canon mensual comprometido con las empresas. Además, manifiesta la intención de terminar de privatizar todos los distritos de Madrid. En este sentido Luis Molina concejal del Ayuntamiento de Madrid por el PP en 1994 manifestaba que las razones de la privatización completa de Madrid radican en (Arnanz, Díez, & Fernández, 2000):

- El coste de la limpieza se abarata por la mayor agilidad de la empresa privada.
- Las libranzas y beneficios sociales del personal funcionario hacen necesarias más personas para realizar el mismo trabajo.
- Rigideces en la posibilidad de modificar condiciones de trabajo que en la empresa privada no se dan en la misma medida.

En la encuesta llevada a cabo en el año 1998 a los trabajadores, tanto funcionarios como de Ayuntamiento de Madrid, sobre sus condiciones laborales (Arnanz, Díez, & Fernández, 2000) es relevante destacar lo siguiente:

- El 74% de los trabajadores consideran que la integración público-privada en algunos distritos perjudican seriamente la ejecución del servicio.
- El 93% de la plantilla consideran que existen distritos muy envejecidos como Salamanca, Chamberí o Moncloa donde la edad media de los operarios de limpieza es de 60 años.
- El 20% de los trabajadores manifiestan que en ocasiones han tenido que comprar por su cuenta prendas de trabajo como botas o guantes.
- Manifiesta un 61.66% de los trabajadores que su representación sindical es buena mientras que el 12% opina que es mala.
- El 85% de los trabajadores entrevistados opinan que las condiciones en las que se presta el servicio son malas o regulares.

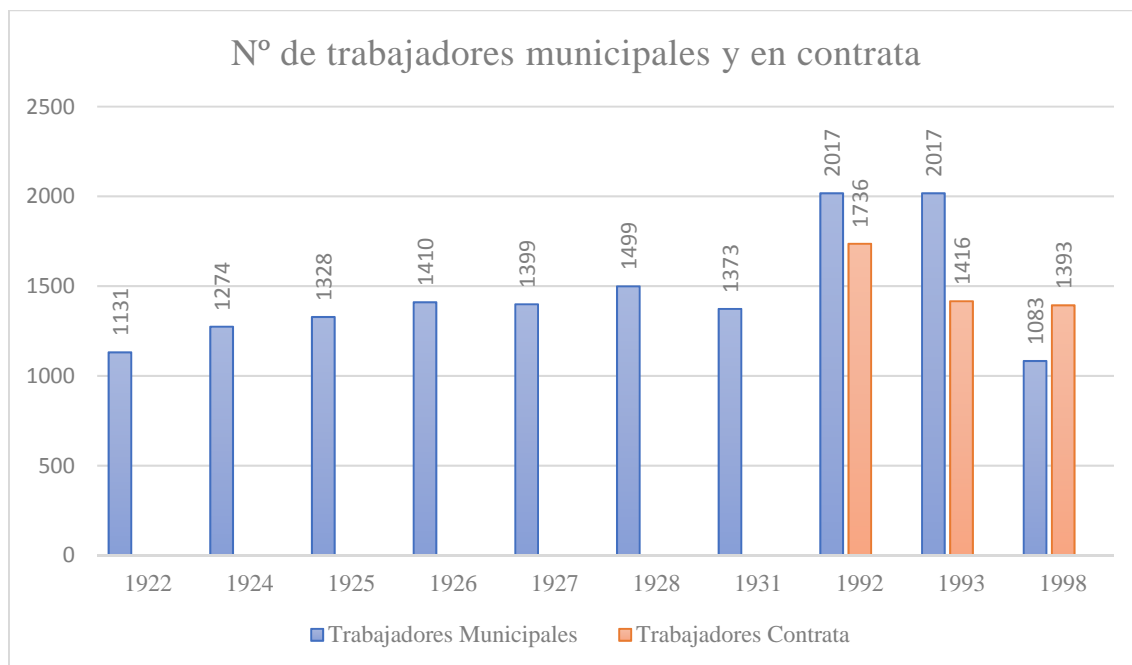
En sintonía con lo anterior en la próxima tabla se puede observar la reducción de la plantilla por parte de las empresas concesionarias de limpieza viaria. Por una parte para ahorrar costes y por otra debido al incremento de la mecanización. Se trata de maquinaria adquirida por el Ayuntamiento de Madrid y cuya explotación pertenece a la empresa

---

<sup>83</sup> Entrevista en la revista “El Alcalde” nº4 año 1994

concesionaria, sin embargo el cuidado y mantenimiento de ésta, al igual que de los centros de trabajo, corresponde a la contrata.

Gráfico 16



Fuente: Elaboración propia con datos Ayuntamiento de Madrid, Anuarios de trabajo municipales y Aranz, Díez, & Fernández, 2000.

Esta situación, sin embargo, cambiará con la entrada en el nuevo siglo ya que, debido a una coyuntura económica expansiva, expresado anteriormente, no sólo crece la población de Madrid y la superficie de vía pública, sino que también crece el consumo y, por consiguiente, la generación de residuos. Además hay que añadir que se incrementa considerablemente el turismo<sup>84</sup> y la actividad en el sector de la construcción. Todo esto influye en el incremento de presupuesto dedicado a la limpieza viaria y en la contratación de más plantilla.

Se destaca un incremento de la corrupción<sup>85</sup> que, tras el juicio abierto de la *trama Gürtel* se pudo juzgar al exconcejal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid por uso fraudulento de las subastas públicas. Sin embargo, en el auto del Juez se puede observar la existencia de una forma de operar que no resultaba ajena a ninguno de los agentes que intervenía en la operación. Las subastas incluían una ponderación que facilitaba que los contratos públicos de limpieza viaria recayesen sobre unas determinadas empresas. Por otra parte, los pliegos de condiciones establecían actividades que las contratas no iban a efectuar pero que el Ayuntamiento abonaría como si realmente se estuviesen efectuando. Todo lo anterior se llevaba a cabo a través del cobro de diversas comisiones.

<sup>84</sup> Datos web Madrid destino.

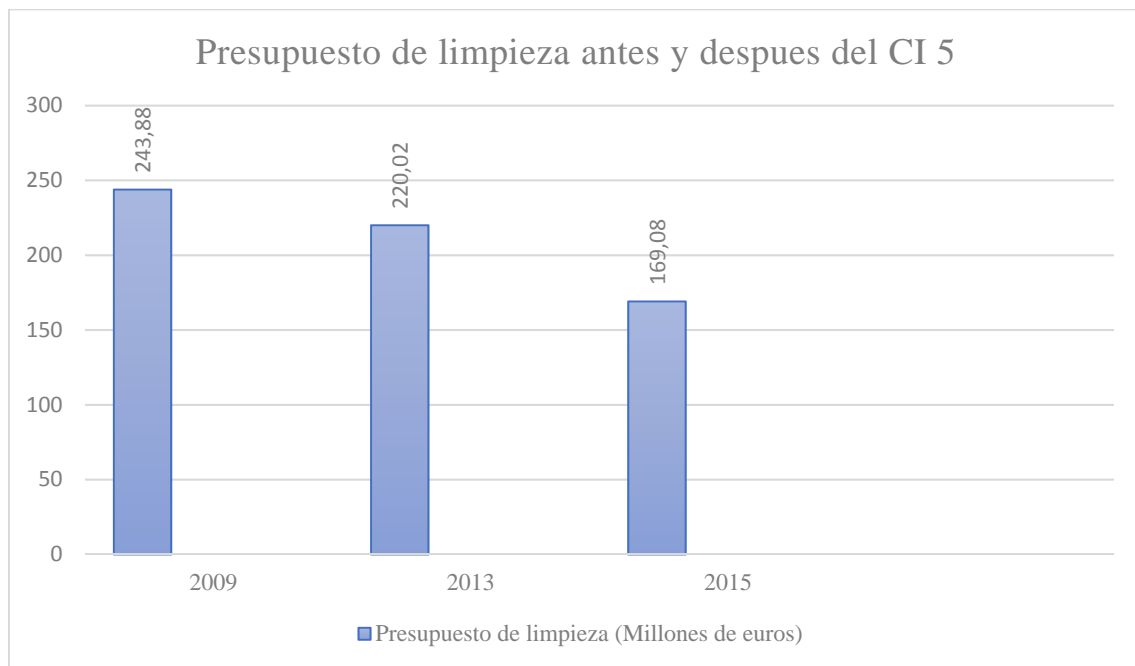
<sup>85</sup> Noticia El Mundo 9 de diciembre de 2014 “Madrid pide cuentas a López-Viejo” (hemeroteca El Mundo).



*“Por lo que respecta al Ayuntamiento de Madrid, se vería perjudicado por la organización de Aurelio Paulino en relación con la adjudicación del contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria en diez zonas de la ciudad de Madrid. Ello por cuanto, al menos el correspondiente a la zona 3, se adjudicó el 3.9.2002 a la entidad SUFI SA a cambio de la correspondiente comisión a Nemesio Aurelio -en esa fecha Concejal de Limpieza y Desarrollo Medioambiental de Madrid- y a Aurelio Paulino, quien actuó como intermediario entre éste y el también imputado Bernardino Romulo, entonces Presidente y administrador de la entidad adjudicataria. Como más adelante se detallará, las comisiones referidas se repercutieron parcialmente al Ayuntamiento de Madrid mediante la presunta simulación de servicios prestados a dicha entidad.”* (Gürtel Madrid (Época I: 199-2005), 2014, pág. 13).

En 2013 y tras unas pruebas iniciales en algunos barrios de Madrid durante el año 2012, se inicia el nuevo contrato integral 5. Debido a la crisis económica de 2007 y a sus implicaciones presupuestarias por un lado, y por otro como decisión política administrativa, pues como hemos podido comprobar ya era un plan que se venía esbozado desde décadas anteriores.

Gráfico 17



Fuente: Elaboración propia con datos Ayuntamiento de Madrid y Memoria del servicio de limpieza viaria.

Como síntesis de las especificaciones del contrato integral 5, su funcionamiento y resultados, para una mejor comprensión del momento actual de todos los agentes e instituciones que intervienen en el servicio de limpieza de Madrid mencionaremos las siguientes:

- Madrid se divide en 6 lotes (Lote 1 Cespa: Centro, Tetuán, Chamberí y Argüelles. Lote 2 Valoriza: Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín. Lote 3 Valoriza: Fuencarral-El pardo, Moncloa- Aravaca y Latina. Lote 4 OHL-Ascan: Ciudad

Lineal, Hortaleza, San Blas y barajas. Lote 5 FCC: Puente de Vallecas, Moratalaz, Villa de Vallecas y Vicálvaro. Lote 6: Carabanchel, Usera y Villaverde).

- En cada lote, una única empresa realizará todos varios servicios públicos como son Limpieza viaria, arbolado viario, zonas verdes, hidrantes, juegos infantiles, área de mayores, mobiliario urbano.
- Cada distrito tiene ejes principales y ejes secundarios; en los ejes principales será de obligado cumplimiento su limpieza mientras que los ejes secundarios no serán obligatoria su limpieza (aunque sí estarán sometidos a los controles de calidad establecidos).
- El control se realizará a través de un servicio de control de calidad y un mecanismo matemático de muestreo a gran escala con distintos valores (tiempo, cantidad, origen, composición de los residuos etc.) que tendrá como resultado descuentos en las certificaciones mensuales a las empresas.
- Las ofertas realizadas por las empresas mejoran la rebaja solicitada por el Ayuntamiento de Madrid entre un 12.6 % y un 23% (Lote 1 rebaja final de 22.6%; Lote 2 rebaja final de 26.2%; Lote 3 rebaja final de 33%; Lote 4 rebaja final de 26.6%; Lote 5 rebaja final de 24%; Lote 6 rebaja final de 23%)<sup>86</sup>.
- Los trabajadores de la plantilla del servicio pasan de 6315 en el año 2010 a 4312 con la puesta en marcha de los nuevos contratos.
- El contrato establece objetivos de calidad a cumplir, pero no impone mínimos de personal, herramienta, maquinaria etc.
- El contrato se pone en marcha en agosto de 2013
- Las quejas, denuncias y reclamaciones ciudadanas por la limpieza viaria se disparan de mes a mes.
- El 3 de noviembre de 2013 se inicia una huelga general indefinida al haber anunciado las empresas de los 6 lotes que iban a proceder a la eliminación del 33 % de la plantilla, ya que al aplicarse los indicadores propuestos en el contrato integral existen grandes pérdidas.
- La huelga de estos servicios será el inicio del final político de la alcaldía de Madrid para el Partido Popular. Su duración en intensidad (13 días) resultaron en una aceptación final de congelación salarial y un expediente de regulación temporal de empleo que suponía en la practica la salida de 408 trabajadores al mes del servicio.

---

<sup>86</sup> Datos en Ayuntamiento de Madrid (Perfil de contratante y actividad contractual)

## 5.7 Democracia: alcaldesa Manuela Carmena: entre las cadenas del contrato integral y las promesas de (re)municipalización

En 2015 se vuelven a celebrar elecciones municipales. Debido al desgaste de la alcaldesa Ana Botella<sup>87</sup>, ésta es sustituida por Esperanza Aguirre como candidata. Por parte del PSOE se presenta Miguel Carmona, por Ciudadanos será cabeza de lista Begoña Villacis y finalmente por la lista de Ahora Madrid (coalición electoral de Podemos, una parte de Izquierda Unida, Los verdes, Anticapitalistas) Manuela Carmena.

Los resultados, dan como ganadora a la lista encabezada por Esperanza Aguirre. Sin embargo, es solo por un escaño de diferencia con la segunda lista más votada, Ahora Madrid. Finalmente, se alcanza un acuerdo entre PSOE y AM que dará la alcaldía a Manuela Carmena el 13 de junio de 2015.

Como eje de la candidatura se presenta la remunicipalización de los servicios públicos. En la actualidad se han dado los siguientes acontecimientos:

- Tras un incremento presupuestario negociado se extingue el ERTE y las empresas se comprometen a contratar a 500 trabajadores más.
- Se cree insuficiente la plantilla de inspectores municipales y se plantea la posibilidad de ampliarla.
- Se modifica el contrato de recogida de residuos sólidos urbanos integrando como nuevo cometido la limpieza de los alrededores de los puntos de aportación, de tal forma que en un futuro conflicto los puntos en los que existe más residuos concentrados serían recogidos o por limpieza viaria o por recogida de residuos sólidos urbanos. Por otra parte, los recorridos de los dos servicios coinciden en estos puntos y son limpiados con más frecuencia. Esto lleva a que el ciudadano perciba que la ciudad está más limpia.
- Se incrementan el número de ejes principales para aumentar el número de metros viales que donde es obligatoria su limpieza.
- Las quejas por la limpieza viaria se disparan<sup>88</sup>.

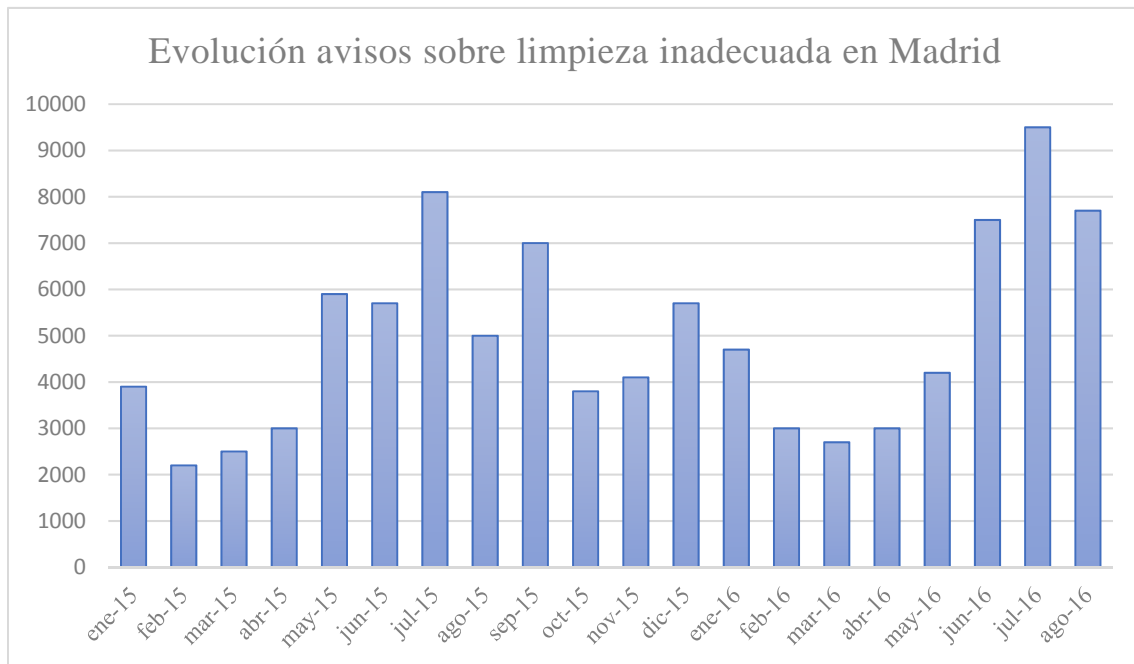
---

<sup>87</sup> Noticia El País 9 de septiembre de 2014 “Botella elige su final” (hemeroteca El País).

Noticia El País 15 de mayo de 2013 “Es la peor encuesta en 24 años” (hemeroteca El País).

<sup>88</sup> Encuesta realizada por la Organización de Consumidores y Usuarios comparando el periodo 2011-2015 (Estudio de limpieza urbana 2015 OCU).

Gráfico 18



Fuente: Elaboración propia con datos Ayuntamiento de Madrid y Avisas2.

## 5.8 Conclusiones:

Con el propósito de poder sintetizar toda la información contenida en el estudio de las etapas desde la IIª República hasta la actualidad y, posteriormente, dividir las en el comportamiento de cada uno de los agentes que intervienen en la formación y evolución del servicio público de limpieza viaria, se realizan unas matrices siguiendo los patrones de puntuación establecidos en el capítulo anterior.

Se puede observar como en la II República el servicio de limpieza ya es municipal y se ha integrado como el Ramo de Limpieza del Ayuntamiento de Madrid. Tras la ejecución del servicio *de facto* causada por la rescisión del contrato que se había subastado con duración de 30 años, el servicio de limpieza pasa por varias vicisitudes, tal vez la más traumática sea el retroceso material que supone la Guerra Civil.

Se tratan de etapas donde la ejecución del servicio es municipal pero que, con la transición que supone el paso de la dictadura de Franco hasta la etapa democrática actual, se adoptan una serie de medidas vinculadas con reducir el poder sindical, reducir el coste económico y eliminar la incertidumbre de los tiempos administrativos (recambios, reparaciones, presupuestos...) establecen todo un plan de privatización que se verá completado a mediados de la década de los años 90.

Será a partir de este punto, donde tras diversos conflictos laborales como consecuencia de la recesión económica y la equiparación de condiciones económico-laborales (existen trabajadores a "extinguir" a través de jubilación pertenecientes a la administración pública y trabajadores de contrata), se irá zonificando Madrid y aumentando el control sobre la actuación de las contratas.

Al mismo tiempo, el comportamiento de las contratas y del Ayuntamiento comenzará a provocar problemas en el servicio de limpieza. Esto proceden de una parte por el incremento de la corrupción y, de otra parte, por los conflictos laborales suscitados.

Los comportamientos de cada agente, al arraigarse en el tiempo, constituyen hábitos que debido a la existencia de características específicas de un servicio público básico (capítulos 1 y 2), modifican el marco cognitivo que influirá en los siguientes ciclos. Por tanto, tras la etapa de gestión municipal del servicio y su posterior privatización, en la actualidad y como consecuencia en parte de la coyuntura de restricción presupuestaria que precipitó la puesta en marcha del Contrato Integral 5, se han abierto nuevas posibilidades.

Para llevar a cabo este trabajo se ha optado por otorgar unos valores a cada una de las variables más representativas del servicio de limpieza y, posteriormente, se ha puntuado cada agente o institución que interviene en el proceso. Los valores otorgados se han ponderado en una comparativa entre etapas y utilizando la ponderación que existe en la actualidad en el servicio de limpieza de Madrid tanto en el último contrato (contrato integral 5) como en contrataciones integrales sobre la importancia que tiene cada tipo de actividad en la prestación del servicio de limpieza viaria (por ejemplo se otorgará mayor importancia a la decisión sobre las rutas de limpieza frente a las decisiones puntuales de actuación etc).

Así, se han creado 7 categorías, tal y como se desarrollan en el capítulo 4, la decisión sobre los medios de producción, la decisión sobre la actividad, la propiedad de los medios de producción, el sistema de sanciones, la ejecución de uno o varios servicios distintos a la limpieza viaria y las quejas emitidas en relación con el servicio.

	<b>II República</b>					
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	0	0	0	0	0	3
Trabajadores	1	0	0	1	1	7
Ayuntamiento	10	10	10	1	0	0
Ciudadanos	0	2	0	1	0	3

Fuente: Elaboración propia

Periodo convulso de la historia de España y así se vive en Madrid, con conatos revolucionarios y campañas de huelgas. La gran capacidad de movilización de sindicatos como la UGT o la CNT afecta al servicio de limpieza viaria de Madrid.

En 1931 se lleva a cabo por D. José Paz Maroto una de las obras más completas sobre la limpieza viaria y la higiene urbana de Madrid. Esta obra detecta la necesidad de separar los servicios de recogida de residuos del servicio de limpieza viaria. También insiste en la necesidad de que tanto porteros como viviendas unifamiliares realicen la limpieza del tramo de acera correspondiente a la fachada de su domicilio.

Se dedica parte del estudio a las condiciones socioeconómicas de la plantilla y la necesidad de mejora técnica del servicio de limpieza. Sobre la primera parte llega a la conclusión de que una mejora de las condiciones sociales y culturales de la plantilla traerá beneficios en la calidad del servicio pudiendo sustituir un trabajo manual y desordenado por un trabajo mecánico y científicamente estudiado. Respecto de la mejora técnica del servicio, el autor lamenta que no se le otorgue la atención suficiente a dicho aspecto ya que redundaría en una mejora de la eficiencia de todo el servicio.

Por último entiende que el Estatuto Municipal no permite que la limpieza viaria de Madrid se pueda ceder en contratación de servicio a un ente privado, sino que debe administrarse y explotarse directamente por el Ayuntamiento y que, dadas las circunstancias actuales, se debe optar por una dirección técnica municipal con personal municipal pero que el suministro de herramientas y medios mecánicos se lleve a cabo a través de contratos y planes especiales con entes privados. Creando, a cargo del municipio y de manera adicional, un servicio especial que pudiese funcionar de manera accesoria o puntual.

<b>Dictadura Franco</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	0	0	0	0	0	4
Trabajadores	0	0	0	1	0	5
Ayuntamiento	10	8	10	0	0	0
Ciudadanos	4	3	2	1	0	4

Fuente: Elaboración propia

La presente etapa se inaugura con el inicio de la Guerra Civil española y transcurre hasta el inicio de la transición con la muerte de Francisco Franco.

Tras la destrucción ocasionada por la guerra se procede a la depuración del personal perteneciente al servicio de limpieza por su elevada sindicación, participación en la huelga de 1934 o manifestar de forma pública sus convicciones republicanas. Este proceso afecta a más del 30% de la plantilla (más de 400 empleados sobre la plantilla existente en 1931, que por consecuencias bélicas en 1939 se habría visto reducida).

La destrucción de herramientas y recursos mecánicos del servicio es enorme, así se manifiesta en el artículo de García Cortés donde se menciona que de 52 camiones del servicio en 1930 sólo quedan disponibles 6 o, de 30 tanques de riego sólo queda disponible 1 (recursos inferiores a los que se tenían en 1600).

Habrà que esperar hasta el 28 de mayo de 1954 para probar una modificación de la ordenanza municipal de limpieza donde lo más destacable es que se vuelve a separar entre viales de primera categoría y viales de segunda categoría donde se tendrá distinta prioridad de limpieza. Por primera vez se regulan elementos como la responsabilidad de los dueños de mascotas, de los transportistas o tenderos, de las obras en la vía pública y, en términos generales, será el modelo utilizado en las sucesivas ordenanzas municipales.

A partir de la década de los 60 se inaugura una nueva etapa en la dictadura, etapa caracterizada por la incorporación de España al grupo de economías desarrolladas a través de un proceso acelerado de crecimiento y cambios estructurales. Esto supone un proceso industrializador y la liberalización de las relaciones económicas tanto internas, entre los distintos agentes, como con el mundo.

Se da un rápido crecimiento económico, un aumento de la productividad del trabajo con un incremento de la apertura externa que permitió que empresas privadas de los principales servicios se viesan fortalecidas. En materia laboral tanto asalariados como empresarios se insertaban dentro de la OSE como una organización vertical, jerárquica y con fuerte control político-administrativo. Sin embargo, factores como la aprobación de

la ley de convenios colectivos, la participación e fuerzas decididamente antifranquistas en dicha organización, la concentración de trabajadores en servicios como la limpieza viaria o la industria, permitieron un incremento de la actividad sindical pasando de 250 000 jornadas de huelga entre 1964 y 1969 a más de 1 550 000 entre 1973 y 1975.

Se produce una importante migración campo-ciudad en busca de empleo en las zonas industriales, esta población se asentó en el extrarradio a través de infraviviendas y produciendo el ensanche de la ciudad a través de la construcción de multitud de nuevos barrios que multiplicaron los metros cuadrados viales a cubrir por el servicio de limpieza.

Por último, en 1962 se aprueba una modificación de la ordenanza de limpiezas estableciendo la diferencia entre recogida de residuos sólidos urbanos y la limpieza viaria, además de incluir la limpieza de forma diaria se incluye la novedad de la obligación de la vigilancia por todos los funcionarios o empleados municipales con la obligación de denuncia de cualquier incumpliendo que afecte a la limpieza de la vía pública.

	<b>Transición</b>					
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	2	2	1	1	0	2
Trabajadores	2	0	0	1	0	5
Ayuntamiento	8	8	8	1	0	4
Ciudadanos	0	2	0	1	0	4

Fuente: Elaboración propia

En 1975 fallece Francisco Franco y se da comienzo una etapa de transición de un modelo dictatorial a un modelo democrático. Con la aprobación de la Constitución Española se inicia un modelo administrativo autonómico con un reconocimiento del municipio, otorgando un nuevo impulso en autonomía e importancia. Es por esto por lo que el análisis pasará a hacerse por alcaldes abandonándose la anterior idea de etapas monárquicas.

Desde 1974 existe un debilitamiento de la etapa anterior que, al mismo tiempo, coincide con un proceso de crisis internacional y de crisis interna (transición y estabilización democrática).

Esta etapa se caracteriza por una crisis industrial con incremento del desempleo y una disminución del crecimiento económico con tendencias inflacionistas. Se procede a una modificación del marco institucional que se caracterizó, de forma sintética, por acuerdos entre patronal, sindicatos y gobierno donde por un lado se da un marco general de relaciones laborales a través de la aprobación del estatuto de los trabajadores y su desarrollo a través de convenios colectivos, y por otro se establece un control salarial con respecto a la inflación con una eliminación de restricciones en el despido o la entrada de ETT.

Sindicalmente se alcanza una amplia representación, ya que los acuerdos alcanzados son vinculantes para todos los trabajadores, pero supuso la aceptación de condiciones que reducían su capacidad de movilización y el descenso de la sindicación.



En 1976 Juan Arespacochaga es nombrado por el gobierno Alcalde de Madrid, aún dentro del marco jurídico-administrativo de la dictadura, con un largo historial dentro de la administración franquista (ostentó los cargos de Jefe del Gabinete de Estudios Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas, Director General de Promoción del Turismo, Presidente de la Empresa Nacional de Turismo o Procurador en Cortes), será muy relevante durante su mandato lo siguiente: (a) se aprueba una nueva ordenanza de limpieza viaria que tiene como objetivo principal la reducción de costes en el servicio de limpieza viaria y donde destaca la creación de un procedimiento sancionador para su utilización exclusiva por parte de inspectores de limpieza. Se introducen nuevas competencias dentro del servicio de limpieza como la recogida de muebles y enseres, (b) se procede a la primera contratación de una empresa privada para la realización del servicio de limpieza en un distrito de Madrid, a partir de este momento los distritos se irán contratando (1977 Villaverde y Vallecas o 1978 Latina y Carabanchel) comenzando por aquellos distritos donde no existía servicio de limpieza viaria y que habían surgido como consecuencia del asentamiento de la migración campo-ciudad de la etapa anterior (destacar la importancia de personas vinculadas al gobierno que posteriormente, y a través de empresas privadas, ganan la subasta de muchos de los distritos de Madrid durante décadas, como fue el caso de Florentino Pérez).

En 1978 es nombrado alcalde de Madrid José Luis Álvarez Álvarez, durante un corto periodo de tiempo ya que el 3 de abril de 1979 se celebrarán las primeras elecciones democráticas para elegir la alcaldía de Madrid. Destaca la congelación del presupuesto dedicada a la limpieza viaria suspendiéndose la renovación del material móvil o de las vacantes del personal operario, reduciéndose paulatinamente la plantilla dedicada al servicio y la calidad del servicio.

Sobresale en esta etapa la alta conflictividad laboral, ya que se da un marco de restricción salarial y falta de renovación de personal. La capacidad movilizadora por parte de los sindicatos y el poder sindical se intenta limitar a través de fórmulas de diversificación de servicios (división de actividades que correspondían netamente a la limpieza viaria e introducción de entes privados o elementos ajenos al ramo de limpieza). Después de diversos conflictos laborales se aprueba un día y medio libre para la plantilla.

El servicio se ve afectado no sólo por la conflictividad laboral y la reducción de inversión, sino también porque no se cubre la limpieza de forma diaria y se pasa a un modelo de limpiezas puntuales en muchos de los distritos de Madrid. Como respuesta a esta situación, y como se ya ocurrió en etapas anteriores, se procede a la contratación de forma puntual de brigadas que realizan acciones de limpieza pero que no se encuentran vinculadas al ramo municipal de limpieza viaria.

<b>Democracia: 1979 - 1991</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	4	4	5	1	0	3
Trabajadores	2	0	0	1	0	7
Ayuntamiento	6	7	6	1	0	7
Ciudadanos	0	1	0	1	0	4

Fuente: Elaboración propia

La década de los años 80 contiene una etapa de expansión con una recesión durante los años 92-93. Esta etapa contiene características propia como (a) pérdida de producción industrial, (b) volatilidad del empleo, (c) intervención estatal que conlleva la pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos dando prioridad a la estabilidad monetaria, liberalización de los mercados o apertura externa, (d) formación de los grupos empresariales españoles en relación con la privatización de servicios y empresas públicas, (e) los compromisos de la entrada en el euro y el “Programa Económico a Medio Plazo” contenido de masivas privatizaciones de empresas y servicios públicos.

Después de las elecciones de 1979, se celebran elecciones en 1983 donde el PSOE gana por mayoría absoluta revalidando la alcaldía Enrique Tierno Galván. Sin embargo, fallece durante su segundo mandato asumiendo la alcaldía Juan Barranco hasta las elecciones de 1987 donde el PSOE ganará las elecciones por mayoría simple quedando expuesto a una moción de censura que presentará Alianza Popular junto con el candidato del CDS Rodríguez Sahagún, siendo este último investido alcalde el 29 de junio de 1989.

Esta etapa se caracteriza por un continuo incremento de las tensiones entre trabajadores públicos y trabajadores de empresas privadas de un lado y, por otro, Ayuntamiento y empresas privadas. Además, a partir de 1982 comienza un programa de descentralización en materia de limpieza viaria hacia las Juntas de Distrito.

La existencia, descrita en la etapa anterior, de dos tipos de trabajadores prestando servicio de limpieza viaria (7 de 21 distritos son ejecutados por empresas privadas y el resto de distritos ejecutados por el Ayuntamiento de Madrid) junto con la paralización de inversión en el servicio público crea un incremento de tensiones. La necesidad de negociación de un nuevo convenio colectivo para los trabajadores de las contratas detonará las relaciones que se habían mantenido hasta entonces suponiendo una oleada de huelgas que se repiten en 1980, 1984 ó 1990 donde tiene que intervenir como mediación el propio Ayuntamiento o la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Por otra parte, la falta de inversión y la privatización del servicio causa un profundo malestar en la plantilla pública del ramo de limpiezas que apoya las reivindicaciones de la plantilla privada. Pero, por parte de las empresas privadas, esto es utilizado para presionar al Ayuntamiento y elevar el gasto inicialmente decidido en la adjudicación del contrato y, para mejorar su posición de cara a conseguir nuevos contratos como única vía de limitar el poder sindical.

El modelo dual (trabajadores de empresa privada y trabajadores públicos realizando la misma actividad en distintos distritos de Madrid) se presenta como un intento de limitar la capacidad de acción de los sindicatos y también como un incremento de la inversión en el servicio público puesto que el dinero ahorrado por el Ayuntamiento a través de la

actividad de limpieza realizada por empresas privadas puede ser redirigido como inversión en los distritos donde se ejecuta el servicio directamente por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento justifica sus decisiones sobre la base de: (a) dificultad de asumir personal dentro del marco de las relaciones administrativas de la Administración Pública y la congelación del presupuesto en la legislatura anterior, (b) falta de agilidad para reparaciones, repuestos, (c) plantilla envejecida e insuficiente como consecuencia de las decisiones de la legislatura anterior, (e) eliminación de riesgos de conflicto a través de la estrategia de “diversificación”.

A pesar de todo lo anterior el análisis del Plan de Limpieza de la Ciudad de Madrid publicado en 1984 contiene todo un programa de privatización de la limpieza viaria donde se puede leer: (a) que la meta final es alcanzar 1997 pudiendo sacar a subasta todo Madrid para realizar el servicio de limpieza viaria, (b) el plan de actuación pasa por iniciar en el primer cuatrienio la contratación del servicio con empresas especializadas de algunas partes de Madrid y generar toma de conciencia y de actuación a lo largo de los años, (c) la falta de inversión y renovación de la plantilla irá creando bajas que permitirán ir sacando a subasta cada uno de los distritos calculándose que el primero sería en 1985 (Ciudad Lineal) siendo el personal público que presta servicio en este distrito redistribuido en el resto de distritos que gestione el Ayuntamiento de Madrid. Este procedimiento será ejecutado con la privatización en 1986 de los distritos de Moncloa, Arganzuela y Chamartín, 1987 de Tetuán y 1989-1990 de Retiro, Salamanca, Chamberí o Centro.

Por último, se publica en 1985 una nueva ordenanza donde en su Libro III hace referencia a la limpieza viaria y la retirada de residuos, siguiendo la distribución establecida en la anterior ordenanza, actualizando las prohibiciones y se suman nuevas como los responsables de pequeñas obras en la vía pública o los residuos que produce la publicidad callejera.

<b>Democracia: 1991 - 2015</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	6	4	6	1	0	4
Trabajadores	0	0	1	1	0	8
Ayuntamiento	5	6	5	1	0	8
Ciudadanos	2	1	0	1	0	6

Fuente: Elaboración propia

Esta etapa está dividida entre un periodo de fuerte expansión que corresponde a los años entre 1994 y 2013, en este año comienza un segundo periodo de recesión como consecuencia de la crisis económica y la explosión de la burbuja inmobiliaria que dará comienzo a partir de 2007. Como consecuencia de lo anterior las entidades locales se encuentran sometidas a fuertes limitaciones presupuestarias.

La primera etapa se caracteriza por alcanzar la alcaldía el Partido Popular en el año 1991 y permanecer en este puesto hasta el año 2015. En el servicio de limpieza, con el inicio dado en la etapa de la transición y continuado en la etapa 1979-1991, coexisten en el

mismo distrito trabajadores de empresa privada y trabajadores municipales, éstos últimos sin renovación. Este proceso se acelera durante esta etapa y hacia mediados de los años 90 todo Madrid tiene algún tipo de servicio de limpieza viaria ejecutado por una empresa privada. Las características de este periodo pueden sintetizarse en las siguientes ideas: (a) el comportamiento de las contratas de limpieza comienza a desviarse respecto de los contratos firmados (las ofertas seleccionadas tienen como prioridad la oferta más baja) y el servicio prestado desciende de calidad siendo elegida Madrid como la capital europea más sucia durante varios años, (b) el Ayuntamiento crea un cuerpo específico de inspectores de limpieza que vigilarán y sancionarán la inadecuada ejecución del servicio y tiene que intervenir en sucesivas ocasiones como mediadores entre trabajadores y contratas, (c) los conflictos entre trabajadores, administración y contratas se agravan debido a la demanda de equiparación de derechos entre trabajadores de contratas y empleados públicos, (d) descontento ciudadano debido a los conflictos que dejan sin servicio de limpieza a Madrid y por la precariedad en la ejecución de éste, (e) descontento y quejas de las contratas ya que tienen retrasos de más de medio año en el pago de facturas por parte del Ayuntamiento.

Uno de los factores clave en este periodo es el incremento de la corrupción en la Concejalía de Medio Ambiente de Madrid, aunque las pruebas juzgadas nos remiten a contratos celebrados en 2002, de la lectura de parte del auto del juez<sup>89</sup> se observa la existencia de corrupción en la subasta de los contratos de la limpieza viaria para otorgárselos a empresas concretas (en este caso Sufi S.A, actual Valoriza Servicios Medio Ambientales, integrada en SACYR S.A.) y, por otra parte, que los pliegos contuviesen actividades que nunca se iban a llevar a cabo por la contrata pero sí se abonarían por Ayuntamiento.

En el segundo periodo de esta etapa, el incremento paulatino de presupuesto dedicado a la limpieza como efecto de la presión ejercida por las contratas, los conflictos laborales y el crecimiento económico, hace que se tenga que acudir a modificaciones en los pliegos de condiciones de nuevas subastas para intentar adaptarse a la nueva coyuntura económica producida por la crisis y donde se da una fuerte restricción presupuestaria. Se decide, en base a pruebas realizadas durante los años 2011 y 2012, y tras los contratos surgidos en 1994, la zonificación de Madrid, otorgando cada distrito a través de un contrato a una empresa concreta.

El nuevo modelo, bajo el nombre de Contrato Integral 5 (CI5), propone la creación de lotes con duración de 10 años, conteniendo cada lote unos distritos que serán gestionados por una única empresa. Dentro de cada lote la empresa adjudicataria realizará todos los servicios públicos como limpieza viaria, arbolado viario, zonas verdes, mobiliario urbano...

Se da completa libertad de decisión sobre los medios de producción a las contratas, así como sobre la actividad del servicio. El control de la ejecución se realizará en base a la creación de un sistema de indicadores de calidad del servicio que será medido a través de la toma de muestras masivas por el Cuerpo de Inspectores del Ayuntamiento (que deberá ser incrementado). Los resultados de estas inspecciones deducirán el canon mensual a percibir por las contratas.

Debido en parte a la situación económico financiera que atraviesan las empresas constructoras Ferrovial, FCC, Sacyr y OHL (debido a la crisis inmobiliaria y paralización

---

<sup>89</sup> Auto del Juzgado Central de Instrucción nº5 de la Audiencia Nacional, 26 de noviembre 2014

de inversión pública en infraestructura a nivel internacional) que ganan la subasta pública, muchas de ellas viran hacia los servicios públicos como forma de conseguir contratos estables y realizan ofertas entre un 12.6% y un 23% por debajo del precio de salida marcado por el propio Ayuntamiento de Madrid.

La plantilla de trabajadores se reduce drásticamente pasando de 6315 trabajadores en 2010 a 4312 en 2013 y al poco de iniciarse el CI5 (con motivo del incremento de la presión por parte del Ayuntamiento para el cumplimiento del contrato y debido al incremento de las quejas ciudadanas por el abandono del servicio de limpieza) las contratas proponen un ERE que provocará una huelga de 13 días por parte de la plantilla.

Finalmente, se alcanzará el acuerdo de un ERTE que en la práctica supone una salida del servicio de 408 trabajadores al mes. Esto supone el incremento de quejas ciudadanas por el estado de las calles de Madrid así como la reducción de popularidad (junto con otros asuntos) de la alcaldesa lo que, facilitará la pérdida de las elecciones municipales que se celebrarían en 2015. Por otra parte, se investigan sucesos de avisos sobre las inspecciones por parte de la Administración Pública a las contratas explicando la diferencia entre el volumen de quejas, la percepción ciudadana sobre el servicio de limpieza y el estado de la plantilla con respecto a las deducciones y sanciones de las contratas<sup>90</sup>.

<b>Democracia: 2015 -</b>						
	<b>Decisión sobre medios y herramientas</b>	<b>Decisión sobre la actividad</b>	<b>Propiedad medios de producción</b>	<b>Sistema de sanciones para</b>	<b>Ejecución de varios servicios</b>	<b>Quejas</b>
Obligados	10	8	7	1	1	8
Trabajadores	0	0	0	1	1	8
Ayuntamiento	0	2	2	1	0	10
Ciudadanos	0	7	0	1	0	10

Fuente: Elaboración propia

La presente etapa se encuentra inacabada. En 2015 se vuelven a celebrar elecciones municipales y alcanza la alcaldía con mayoría simple una marca electoral conformada por diversas corrientes políticas de izquierdas dentro del espectro político electoral (podemos, parte de izquierda unida, los verdes, anticapitalistas). Dicha marca electoral se presenta con la propuesta programática “*Punto 2.3.4. Elaboración de una hoja de ruta para la remunicipalización de los servicios públicos*”<sup>91</sup>

Desde junio de 2015 hasta agosto de 2016 los acontecimientos más destacables han sido: (a) declaraciones desde el consistorio sobre la intención de rescindir los contratos y municipalizar los servicios<sup>92</sup>, (b) modificación de los viales principales otorgándoles más metros (requieren limpieza diaria), (c) incluir actuaciones propias de la limpieza viaria dentro de otros servicios (por ejemplo limpieza del entorno de los situados de aportación

<sup>90</sup> Noticia El País 02 de julio de 2014 “El Ayuntamiento investiga un caso de espionaje en el contrato de limpieza” (hemeroteca El País).

<sup>91</sup> Punto 2.3.4 de Programa Ahora Madrid y Propuestas programáticas ciudadanas de distrito. Conoce Ahora Madrid 2015

<sup>92</sup> Noticia Vozpópuli 19 enero de 2016 “Carmena estudia fórmulas para acabar con los contratos de limpieza de Madrid que licitó Botella”.

Noticia LaRazón 20 enero de 2016 “Carmena ya planea rescindir uno de los contratos de limpieza”.

realizada por el contrato de recogida de residuos urbanos), (d) incremento de la plantilla de inspectores de limpieza y aumento de las sanciones, (e) exigir a las contratadas que retiren el ERTE y contraten a más personal a través de un programa que se denominará *reequilibrio* donde las empresas deberán justificar que gastos extraordinarios no se habían previsto en el momento de la oferta que realizaron para ganar la subasta pública, (f) las quejas por la limpieza lideran durante todo el 2016 las quejas ciudadanas.





6. DEL MONOPOLIO A LA  
REMUNICIPALIZACIÓN:  
EVOLUCIÓN DEL  
PENSAMIENTO  
ECONÓMICO. ESTUDIO  
DE CASO LA LIMPIEZA  
VIARIA DE MADRID –  
SÍNTESIS Y ANÁLISIS



## 6.1 Introducción:

En el presente capítulo, se procede a la síntesis y estudio del contenido de los capítulos precedentes para poder hallar respuesta a las preguntas de investigación planteadas.

Se divide el capítulo en tres partes, la primera parte sintetiza el contenido de la evolución de la historia del pensamiento económico con respecto a las ideas de: (a) monopolio natural, (b) competencia e intervención, (c) gestión municipal de servicios públicos -municipalización-, (e) bienes públicos, privados, comunes y acción colectiva, (f) gestión privada de servicios públicos –(re)privatización- (g) surgimiento de experiencias e ideas (re)municipalizadoras. Posteriormente, en base a lo anterior, se expone de forma esquemática una línea temporal donde se puede apreciar las distintas etapas evolutivas, así como los hitos que han marcado dicha evolución, otorgando un color a cada temática. Todo ello nos servirá para concentrar y ordenar el conocimiento expuesto previamente y dar respuesta a las preguntas planteadas en el comienzo del capítulo. Además, será utilizada como guía de comparación con respecto al estudio de caso de la limpieza viaria de Madrid y su evolución a lo largo del tiempo. Finalmente, se organiza un diagrama cromático que permite observar el peso de cada etapa e interrelación entre ellas, desde los inicios hasta la actualidad.

La segunda parte del capítulo hace referencia al estudio de la limpieza de Madrid. Para ello se ha tenido en cuenta las matrices diseñadas en los capítulos 4 y 5. En base a ellas, se han construido nuevas matrices<sup>93</sup> generando la numeración anterior en base 10 excepto aquellos parámetros cuyo valor binario ya que solo puede acontecer 2 posibilidades (existe o no existe). Una vez todos los valores comparten la misma base, se decidió la suma de las quejas del consistorio y las quejas de los ciudadanos ya que, como se ha mencionado en ocasiones anteriores, los ciudadanos influían en el poder político a través de las elecciones, en etapas democráticas, o a través del malestar con el gobierno. Sin duda en etapas sin sufragio las molestias de los ciudadanos eran percibidas con más lejanía, pero esto no quita para que las quejas tanto técnicas (a nivel interno) como vecinales fuesen siempre dirigidas al consistorio.

Posteriormente, se han separado las conductas de Ayuntamiento y de los obligados (contratas) ponderando y sumando, por una parte las decisiones sobre el servicio y los medios a utilizar, junto con la propiedad de los medios de producción, y de otra parte la suma de las quejas y el entorno internacional. Para llevar a cabo lo anterior, se ha seguido la ponderación que ofrece el pliego de prescripciones técnicas (PPT) del Contrato Integral 5 (CI5) sobre limpieza viaria y otros servicios públicos básicos que rige en Madrid desde el año 2013. El PPT del CI5 indica que el control de calidad será el medio a través del cual se mida la eficacia de las contratas en la ejecución del servicio. Dicho control de calidad se basa en unos “indicadores” de calidad, que están ponderados con respecto a su importancia teniendo en cuenta variables como el efecto real sobre la limpieza, la

---

<sup>93</sup> Anexo 1

percepción del ciudadano o el impacto ambiental. Utilizando las descripciones realizadas en el PPT<sup>94</sup>, se han determinado nuevas ponderaciones para las variables “Decisión sobre actividad” “Decisión sobre medios de producción” “Propiedad de los medios de producción” “Quejas”. Las quejas, elemento fundamental del análisis, han sido valoradas desde una doble perspectiva. Por una parte se observa la gravedad de la queja (por ejemplo la existencia de vertidos incontrolados cerca de hospitales o la denuncia de ríos de residuos que impedían el tránsito por la vía pública) y, por otra parte, el número de quejas. La recopilación de datos de quejas tiene dos fuentes claramente diferenciadas con respecto a su procedencia temporal, así las quejas correspondientes a etapas anteriores al año 2000 se subdividen en función de si contaban o no con elementos de calificación de las reclamaciones. De esta manera se establece, de un lado, las etapas que cuentan con elementos de calificación de la limpieza viaria de Madrid como por ejemplo las encuestas de percepción ciudadana, premios europeos de limpieza, noticias al respecto o quejas y reclamaciones realizadas ante el Ayuntamiento de Madrid o sanciones del Ayuntamiento de Madrid a las contratas. De otro lado, etapas que no cuenta con los elementos anteriores pero donde se ha podido hacer un seguimiento de todas las quejas reflejadas en las fuentes históricas. En este caso se han sintetizado (contándose como una sola queja) las que tiene como objeto el mismo asunto. En este sentido no nos es ajena la posibilidad de que existieran elementos distorsionadores de la objetividad de dichas denuncias y reclamaciones, sin embargo los registros de la época delimitan la recogida de datos a los hechos denunciados y registrados o a los expedientes creados por causa de la limpieza pública de la capital.

En el caso de las quejas formuladas a partir del año 2000 ha sido más fácil el seguimiento ya que han quedado registradas por escrito por el Ayuntamiento de Madrid a través de sistemas como AVISA (activado en 2012) las quejas y reclamaciones en atención al ciudadano e intervenciones de inspecciones municipales. Las quejas ciudadanas han sido acumuladas con mayor precisión desde el año 2012 y con especial atención desde 2015 con la plataforma AVISA2 como parte esencial de la comunicación entre ciudadano y administración. En la actualidad se encuentra en fase de pruebas la plataforma MiNT como parte del proyecto Madrid Inteligente (Smart City) donde se aunarán todas las plataformas de comunicación y se vincularán contratas y ciudadanos de forma directa, con gran presencia de las redes sociales y con un control y vigilancia de la actividad por parte del consistorio. Finalmente, como ya se ha mencionado, el acceso de información desde el año 2002 ha sido posible gracias a la aceptación, por parte del Ayuntamiento de Madrid, de la solicitud de información que se realizó en aras de obtener la mayor cantidad de datos posibles relacionados con el presente estudio. El Ayuntamiento de Madrid contestó favorablemente en la resolución 00188 del Secretario General Técnico del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad relativa a la solicitud de acceso a la información con N° de expediente 213/2017/01039 permitiendo la consulta de información en las instalaciones de la Secretaría General Técnica del Área.

El elemento entorno internacional ha sido añadido a través del estudio de la historia del pensamiento económico de los capítulos 2 y 3, además de la evolución del sistema de limpiezas en distintas capitales europeas como a las que solían asistir los ingenieros, concejales o consejeros para observar la ejecución del servicio de limpieza y extraer conclusiones que pudiesen aplicar en Madrid. Se ha tenido en cuenta la constancia en

<sup>94</sup> Ver CI5 Prescripciones Técnicas en: [madrid.es/UnidadesDescentralizadas/LimpiezaUrbanaYResiduos](http://madrid.es/UnidadesDescentralizadas/LimpiezaUrbanaYResiduos)  
Ver indicadores del contrato integral de gestión del servicio público de limpieza urbana y conservación de los espacios públicos y zonas verdes en: [Madrid.es/Unidades descentralizadas/PerfilContratante](http://Madrid.es/Unidades descentralizadas/PerfilContratante)

crónicas de viaje, informes o expedientes sobre el desarrollo de la prestación del servicio de limpieza en otros países y las opiniones sobre el resultado que observaron en esos países.

Con toda la información anterior se tratará de dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. Poder trazar una línea que ilumine cual ha sido el proceso evolutivo hasta llegar a la idea de municipalización (evolución, etapas e influencias) y desde la municipalización hasta la ¿remunicipalización?
2. Comparativa entre las etapas de los servicios públicos que se han señalado en la historia del pensamiento económico y las etapas vividas en el servicio de limpieza viaria desde sus inicios hasta la municipalización
3. Similitudes y diferencias entre el proceso municipalizador inglés y el servicio de limpiezas de Madrid.
4. Patrones de las etapas previas a la municipalización y efectos en el estado actual del servicio de limpieza viaria de Madrid.
5. Influencia de Chadwick en la evolución del servicio de limpieza de Madrid.
6. Efectos de la ideología en las decisiones de privatizar o municipalizar.
7. Efectos del entorno internacional en las decisiones de privatizar o municipalizar.

## 6.2 Historia del pensamiento económico:

El recorrido realizado en la historia del pensamiento económico en busca de los elementos fundamentales del servicio público actual, desde una perspectiva económica, nos han llevado a recorrer la evolución del monopolio natural, el debate sobre bienes económicos y acción colectiva, la competencia e intervención y, los efectos de esto se dejaron sentir a su vez en las olas tanto municipalizadoras como privatizadoras. A continuación se resume parte del contenido anterior para, posteriormente, proceder a remarcar los hitos a través de un esquema cromático que permita la visualización de las influencias y etapas creadas en este proceso. Esto a su vez permitirá poder compararlo con la evolución del servicio de limpieza viaria de Madrid.

Como se ha observado en el desarrollo previo, el estudio del monopolio natural ha tenido dos grandes fases, la primera fase en la que el monopolio era analizado y se incorpora el matiz de *natural* en referencia a las características propias que podía dar la naturaleza a un producto y, por consiguiente, la imposibilidad de reproducir características similares por otros competidores. Y una segunda fase en la cual el monopolio natural pasa a ser aquella situación que se forma en un bien o servicio cuando, debido a sus características

concretas, la existencia de una competencia real es difícil o perjudica el resultado final del bien o servicio. Además, dentro de esta fase se situarán dos corrientes, una que observa el monopolio como una tendencia *natural* en ciertos bienes o servicios colectivos (debido a las barreras de entrada, incrementos de rendimientos por tamaño, reducción de costes marginales, vinculación geográfica etc) y otra corriente que entiende el monopolio como una circunstancia excepcionalísima (inadecuada regulación, bienes o servicios con alteraciones etc) dentro de la competencia perfecta. Vinculado a todo lo anterior, la posición de cada autor se irá situando a favor o en contra de una intervención pública o no, de establecer medidas para impedir la existencia de monopolios o, de existir dichos monopolios, dinamizar la competencia etc.

El estudio del monopolio influye en el debate sobre intervención o competencia que, junto con otros motivos como los efectos de la revolución industrial o las tensiones generadas entre los contratistas y la administración pública, dan lugar a las primeras acciones de municipalización de servicio. Aunque también existió un intenso debate sobre el problema de los bienes colectivos y la interacción de los individuos con éstos, quedaron ensombrecidos por la magnitud de los problemas a los que tenían que hacer frente políticos, economistas o filósofos entre otros.

El hacinamiento derivado de la revolución industrial era consecuencia de la falta de infraestructura adecuada, este hecho, en parte influyó en el debate sobre la municipalización a través los primeros estudios sobre higiene pública británica. El hacinamiento derivado de la revolución industrial era consecuencia de la falta de infraestructura adecuada que, en parte influyó a través los primeros estudios sobre higiene pública británica, en el debate sobre la municipalización. La municipalización de servicios en Inglaterra marco un hito, permaneciendo como punta de lanza desde el S.XIX hasta la segunda mitad del S. XX.

A pesar de lo anterior y, como se ha mencionado, las acciones de municipalización en Inglaterra son anteriores al desarrollo del cuerpo teórico del movimiento municipalista. Este desarrollo teórico fue impulsado sobre todo en la sociedad Fabiana quien promovió el municipalismo como una vía de ampliar la propiedad de medios de producción pública.

Las experiencias municipalizadoras que se estaban produciendo, junto con el debate político económico que surge posteriormente, es observado y, posteriormente, adoptado por corrientes políticas de izquierdas como un camino para poder alcanzar objetivos de carácter socialista (el socialismo municipal es acuñado por la Sociedad Fabiana, aunque existen importantes diferencias interpretativas entre las distintas corrientes, movimientos y partidos políticos). Este hecho fue mucho más marcado en Europa continental (Francia, Italia, España...) que en Inglaterra o Alemania, puesto que en Inglaterra los cambios radicales que surgieron como consecuencia de la revolución industrial se vivieron de forma más temprana que el resto de países y, debido a las características mencionadas anteriormente, la municipalización de servicios era un intento de solución a los graves problemas que existían en ese momento (aunque el caso de la limpieza viaria de Madrid sigue la trayectoria inglesa, posteriormente quedará influenciado por los movimientos políticos de izquierdas y el movimiento obrero). No obstante, el desarrollo teórico posterior facilitó la creación de un auténtico movimiento municipalizador de servicios que duraría desde finales del S.XIX hasta finales de la segunda guerra mundial, aunque a partir de 1919 la importancia del municipalismo industrial decae a favor de la nacionalización de servicios.

La Iª Guerra Mundial también interrumpió el desarrollo del estudio de los bienes económicos y su mejor forma de producción, debate suscitado desde los orígenes de las ciencias sociales pero que se vio incrementado como consecuencia de los acontecimientos descritos anteriormente (monopolio, intervención, municipalismo...).

El desarrollo del concepto de bien público se recupera en el periodo de entreguerras con la destacada obra, en 1934, de Antonio di Vito de Marco *Principios de la economía financiera*. A través de la teoría del intercambio voluntario distintos economistas alemanes e italianos cambian la óptica de estudio utilizada hasta este momento proponiendo el estudio de la optimización de los intereses colectivos, ya que, los bienes colectivos necesitan de la colaboración de un conjunto de individuos. La negociación de este conjunto de individuos tendrá unos resultados más óptimos que otros y, por tanto, si las condiciones de negociación son las mismas para todas las partes se podrá alcanzar un punto de equilibrio.

En 1939 Musgrave interviene en el debate con dos dimensiones del servicio público que marcarían la base para posteriores desarrollos, por una parte el hecho de que la debilidad de la teoría del intercambio voluntario reside en la existencia de servicios de acceso gratuito y, por tanto, susceptibles del problema del polizón y por otra la cuestión de que los servicios públicos proporcionan beneficios indivisibles entre los miembros de una comunidad.

El desarrollo posterior puede sintetizarse por una parte en la evolución de los bienes económicos describiendo su rivalidad (el uso del bien imposibilita el consumo por parte de otro sujeto) y su excludibilidad (posibilidad de excluir de su consumo a un sujeto. De esta dicotomía surge la clasificación tradicional de los bienes económicos en bienes privados, monopolio natural, recursos comunes y bienes públicos.

Se hace necesaria la mención por un lado de la aportación en 1956 del concepto de bienes públicos locales, introducido por Charles Tiebout en *A Pure Theory of Local Expenditures* (Tiebout, 1956 ) y que influirá en otros autores como Vicent y Elinor Ostrom. Por otro lado, influenciado por los postulados de Tiebout, Buchanan publica en 1965 su trabajo sobre los bienes club. Presenta la posibilidad de alcanzar el óptimo en el suministro de bienes públicos a través de la limitación del consumo que supone el precio en los bienes. Propone una exclusión del bien vía precios y, por tanto, un incremento en la valoración de su consumo por parte de los individuos ya que el individuo realmente interesado, según Buchanan, tenderá a pagar el consumo de ese bien o servicio de su interés. Señala por tanto, la existencia de bienes económicos mixtos que no son privados ni públicos puros. Los bienes club estaría situados como bienes públicos impuros donde no hay rivalidad, pero sí existe exclusión en su consumo ya que los consumidores, una vez satisfecha la cuota de entrada al club, pueden consumir de forma ilimitada y gratuita.

A finales de la década de los 80 el debate de los bienes económicos se sitúa en una bifurcación que llegará hasta la actualidad, de un lado se sitúan autores como Anthony de Jasay que critican la intervención estatal y, por otro lado, autores como Donahue que cuestionan la esencia misma de pretender una definición de bien público y bien privado, defendiendo el retorno a la perspectiva de preguerra sobre el estudio específico sobre la idoneidad de un tipo de producción en dependencia de las características de un bien en concreto.



En 1989, Anthony de Jasay a través de una de sus publicaciones más influyentes y controvertidas *Social Contract, Free Rider: A Study of Public Goods Problem*, propone dar respuesta a la idea de que una persona en la sociedad actual puede llegar a tener menos beneficios respecto de lo que aporta a la sociedad. Desarrolla el concepto de *contrato social* desde una nueva perspectiva, ya que lo entiende como un sistema aglutinador de intereses donde el estado interviene para gestionarlos y como herramienta *anti free rider*. Critica la intervención estatal para la gestión de los intereses bajo una triple perspectiva: (a) el estado tiende a eliminar el nexo entre contribución individual y beneficio recibido, (b) históricamente se han dado multitud de situaciones donde se han alcanzado acuerdos estables y duraderos sin necesidad de intervención estatal, (c) la intervención del Estado siempre tiende a crear soluciones sub-óptimas.

De Jasay expone los factores que influyen en la supervivencia de los bienes públicos (a) el tamaño del grupo, (b) la productividad del servicio público, (c) la existencia de una obligación a colaborar con el bien público incrementa el incentivo al consumo de dicho bien por parte de los individuos que aportan, (d) la demanda al Estado de nuevos servicios se incrementa y, a su vez, decrece el valor de éstos por los individuos.

La evolución tanto del análisis de los monopolios naturales como del debate de la provisión de los servicios públicos desembocan en un movimiento favorable a una intervención de la economía y a un creciente movimiento municipalizador, sin embargo, durante el periodo de entreguerras el municipalismo comienza a decaer a favor del estudio de la estatalización de los bienes económicos, con el crack del 29 y la gran depresión como telón de fondo. Sin embargo, a partir de la década de los 40 comienza el retorno de idearios de corte liberal y crítica a la intervención de entes públicos en la economía, creando en 1947 la Sociedad Mont-Pèlerin para la difusión de las ideas neoliberales.

El estudio de los bienes económicos, su delimitación, definición y características, los problemas de los bienes públicos y el cambio de perspectiva desde la clásica de dirimir quien debe producir un bien hasta la actual fundamentada en la eficiencia y la optimización, tuvieron como desarrollo teórico, a partir de la década de los 50, la teoría de la elección pública como primer intento de estudio pormenorizado del comportamiento de los entes públicos, con la finalidad de modificar el funcionamiento de las administraciones e incluso replantear su propia naturaleza centrándose en satisfacer los intereses de los individuos a los que van dirigidos los servicios públicos

La coyuntura que se da a partir de la década de los 70 (crisis del petróleo, crisis fiscal, crisis local o el desgaste de las políticas keynesianas) ayudó y agudizó la influencia de las ideas del Public Choice. El término privatización plateado se utiliza de forma común a partir de la década de los 70 y 80 como resultado de las políticas adoptadas en Chile o en Reino Unido y, por diversos motivos, en la década de los 80 se inició toda una cadena de privatizaciones, a todos los niveles, en prácticamente el conjunto de las economías.

A partir de la década de los 90 se incrementan los estudios que señalan los efectos negativos de las privatizaciones. La crisis económica de 2007 y algunas experiencias traumáticas (que recuerdan a la etapa inglesa de inicio de la municipalización de servicios) como el abandono del servicio, la corrupción o el incremento de poder de entes privados impulsa de nuevo un movimiento que exige la *remunicipalización* de servicios públicos, sobre todo, a nivel local.

Este movimiento camina de la mano de diversas experiencias exitosas que se han dado en Europa central y del norte, y que diversos estudios han señalado como un factor clave para poder reducir los costes en la provisión del servicio. Sin embargo, merece la pena resaltar las diferencias en el marco regulatorio, históricas y de autonomía entre los entes locales del centro y norte de Europa y el sur de Europa.

### **6.2.1 Esquema Historia del pensamiento económico:**

A continuación se detallan los hitos más relevantes que influyeron en el proceso evolutivo de alguno de los elementos estudiados. Se ha decidido remarcar los elementos por color y establecer un orden cronológico para mejorar la percepción y comprensión de la información. Esta información será utilizada para dibujar un diagrama cromático para poder visualizar, en una única línea, las distintas etapas e influencias en el proceso evolutivo de los elementos que han ido conformando el análisis del concepto económico de servicio público.

**Azul:** Bienes públicos, comunes, privados y acción colectiva.

**Morado:** Privatización – Remunicipalización.

**Negro:** Monopolio natural.

**Rojo:** Competencia e intervención.

**Verde:** Municipalización.

344 a.C  
Aristóteles  
Primera exposición de un monopolio.  
Importancia de elementos naturales en los bienes económicos.

1729  
Bernard de Belidor  
La competencia es la pugna entre los empresarios para hacerse con un contrato del gobierno.

1740  
David Hume  
El sujeto desarrolla acciones colectivas 1. Hay certidumbre en que todos cumplen con lo acordado. 2. Es sencillo comprobar las acciones del resto. 3. Hay interés propio en la acción.

1776  
Adam Smith  
Expresa las características que después serán conocidas como "monopolio natural" (ej. Viñedos franceses).  
**Intervención pública en actuaciones donde exista un beneficio para toda la sociedad, sufragadas a través de impuestos pero con un sistema que permita más aportación a los que hacen un uso directo.**  
El Estado asume la producción de los bienes cuyo beneficio es superior al coste que puede afrontar un individuo y el beneficio se traslada a la sociedad en su conjunto. Existen bienes cuyo beneficio se localiza en un lugar concreto (iluminación...)

1780  
Alexander Hamilton  
James Madison  
Las acciones individuales son un problema de decisión de conformidad con el comportamiento del resto de agentes. Además existen incentivos individuales positivos y negativos.

1243 - 1254  
Papa Inocencio IV  
El estado puede otorgar monopolio de actividades necesarias para la comunidad.

1729  
Ricardo Cantillon  
La competencia corresponde a los empresarios que disponen de distintos bienes y servicios y compiten entre ellos.

1758  
Fisiócratas  
Laissez faire e intervención para garantizar el Laissez faire (propiedad privada, certidumbre...)

1776  
Adam Smith y Los clásicos  
Aceptan intervención en justicia, defensa, infraestructuras básicas, respaldo hipotecario, imposición fiscal, educación, vivienda para obreros, asistencia a los pobres o regulaciones laborales básicas.

Fuente: Elaboración propia

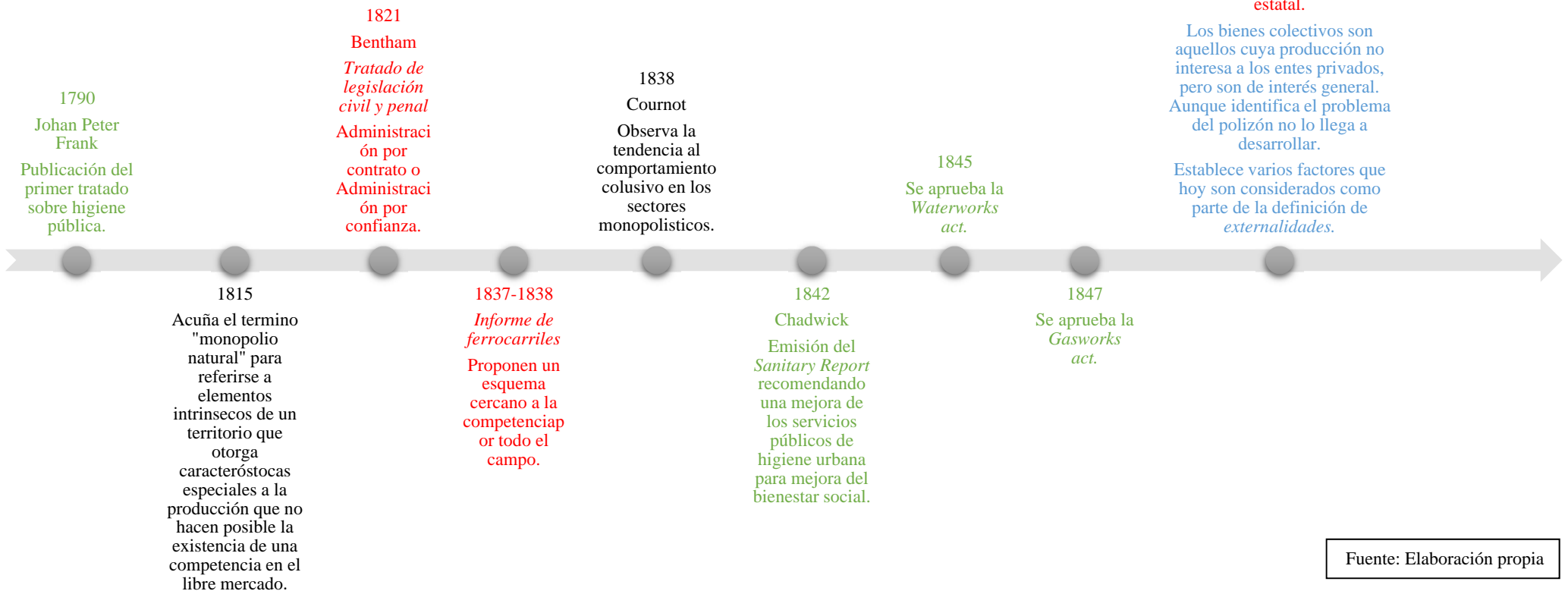
**Azul:** Bienes públicos, comunes, privados y acción colectiva.

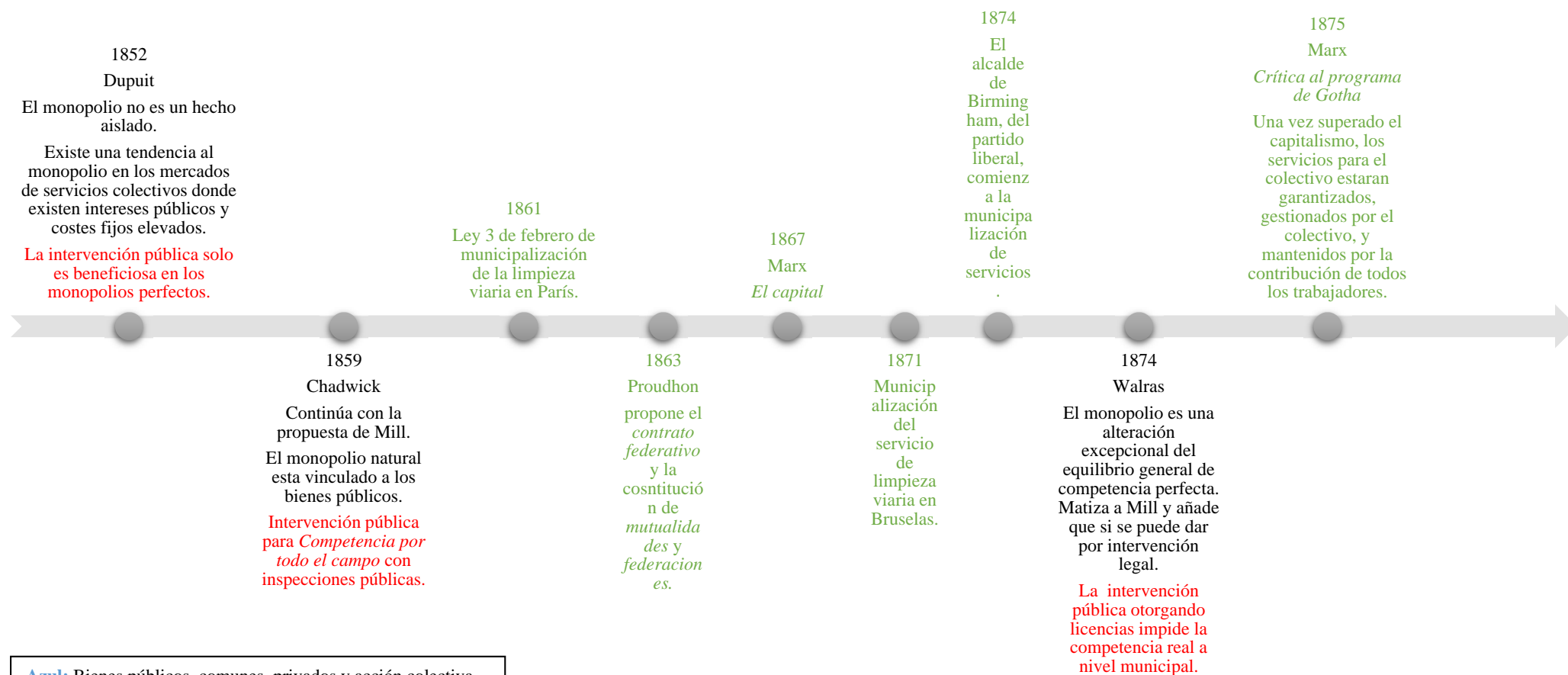
**Morado:** Privatización – Remunicipalización.

**Negro:** Monopolio natural.

**Rojo:** Competencia e intervención.

**Verde:** Municipalización.





**Azul:** Bienes públicos, comunes, privados y acción colectiva.

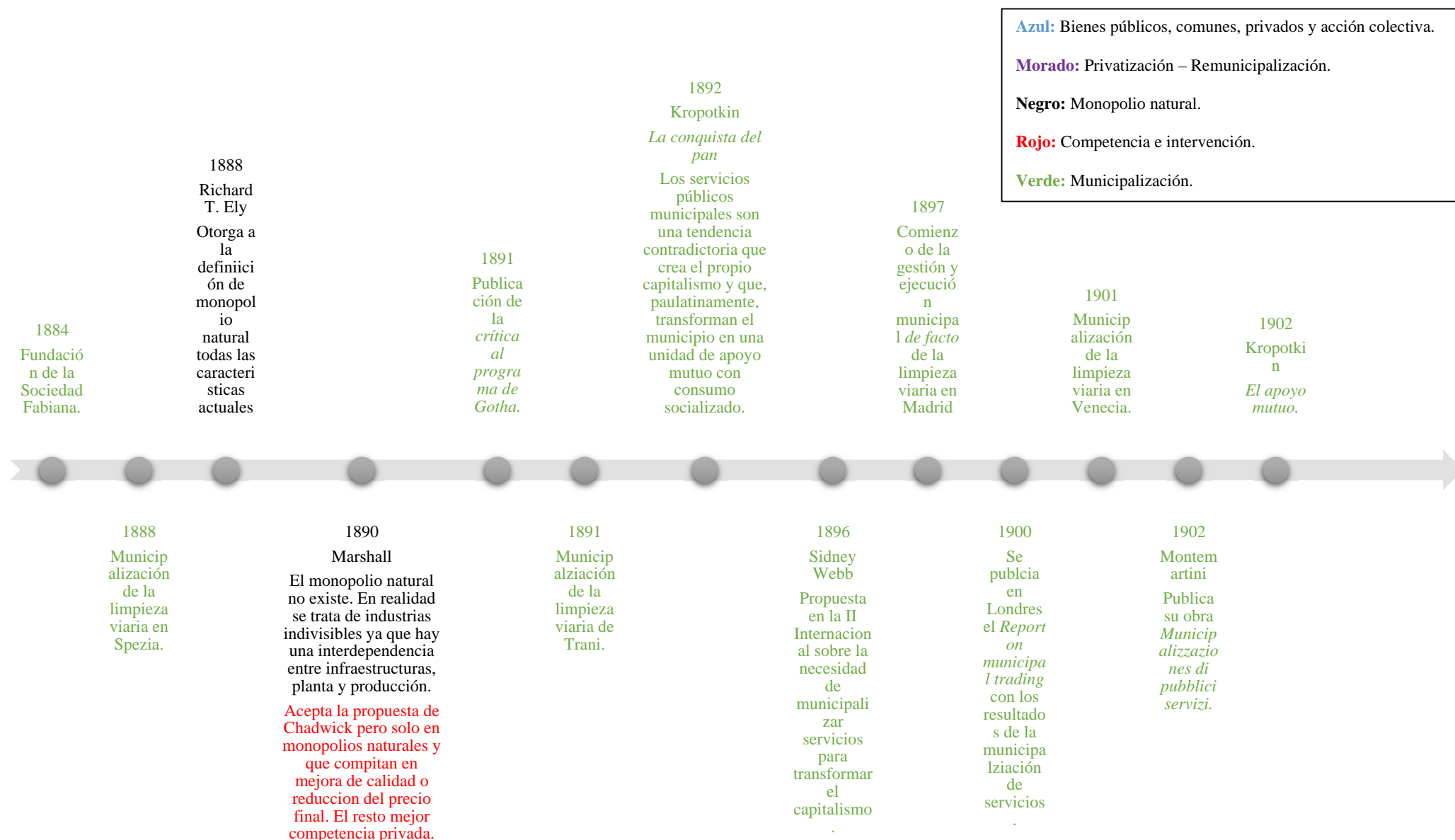
**Morado:** Privatización – Remunicipalización.

**Negro:** Monopolio natural.

**Rojo:** Competencia e intervención.

**Verde:** Municipalización.

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

**Azul:** Bienes públicos, comunes, privados y acción colectiva.

**Morado:** Privatización – Remunicipalización.

**Negro:** Monopolio natural.

**Rojo:** Competencia e intervención.

**Verde:** Municipalización.

1903  
XIII Congreso Internacional de Higiene y Demografía. Recomendación de la municipalización de los servicios de limpieza viaria.

1904  
Gascón y Marín  
Publica en España *Municipalización de servicios*.  
Con los resultados de la municipalización inglesa.

1919  
Sociedad Fabiana  
Apoyo exclusivo al Partido Laborista.  
Se reduce el interés por la municipalización y se apuesta por la nacionalización.

1934  
Antonio di Vito de Marco.  
Publicación de la obra *Principio de la economía financiera*.  
Propone el estudio de la optimización de los intereses colectivos y alcanzar los puntos de equilibrio.

1939  
Musgrave  
Crítica a la teoría del intercambio voluntario: 1. resalta el problema del polizón debido al acceso gratuito. 2. Los servicios públicos proporcionan beneficios individuales entre los miembros de la comunidad.

1943  
Howard R. Bowen  
Publicación del primer estudio específico sobre bienes públicos. Los bienes económicos pueden ser 1. bienes individuales (se pueden individualizar y son divisibles). 2. bienes sociales (no son divisibles y no pueden ser apropiados individualmente).

1903  
Se aprueba en Italia la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*. Fuerte influencia en España.

1911-1925  
Edgeworth  
El monopolio es un caso particular del dentro del modelo general de competencia.  
Aporta el concepto de "contratación" (entorno de amenaza).

1922  
Richard T. Ely  
La tendencia monopolística del mercado debido a la tecnología y las infraestructuras se debe contrarrestar con una extensa red de servicios e infraestructuras municipales ya que incrementa el beneficio social, el beneficio económico.

1937  
Ronald Coase  
The Nature of the Firm.

1941  
Sweezy  
Usa por primera vez el término *reprivatización* en su análisis del comportamiento de la economía Nazi.

Fuente: Elaboración propia



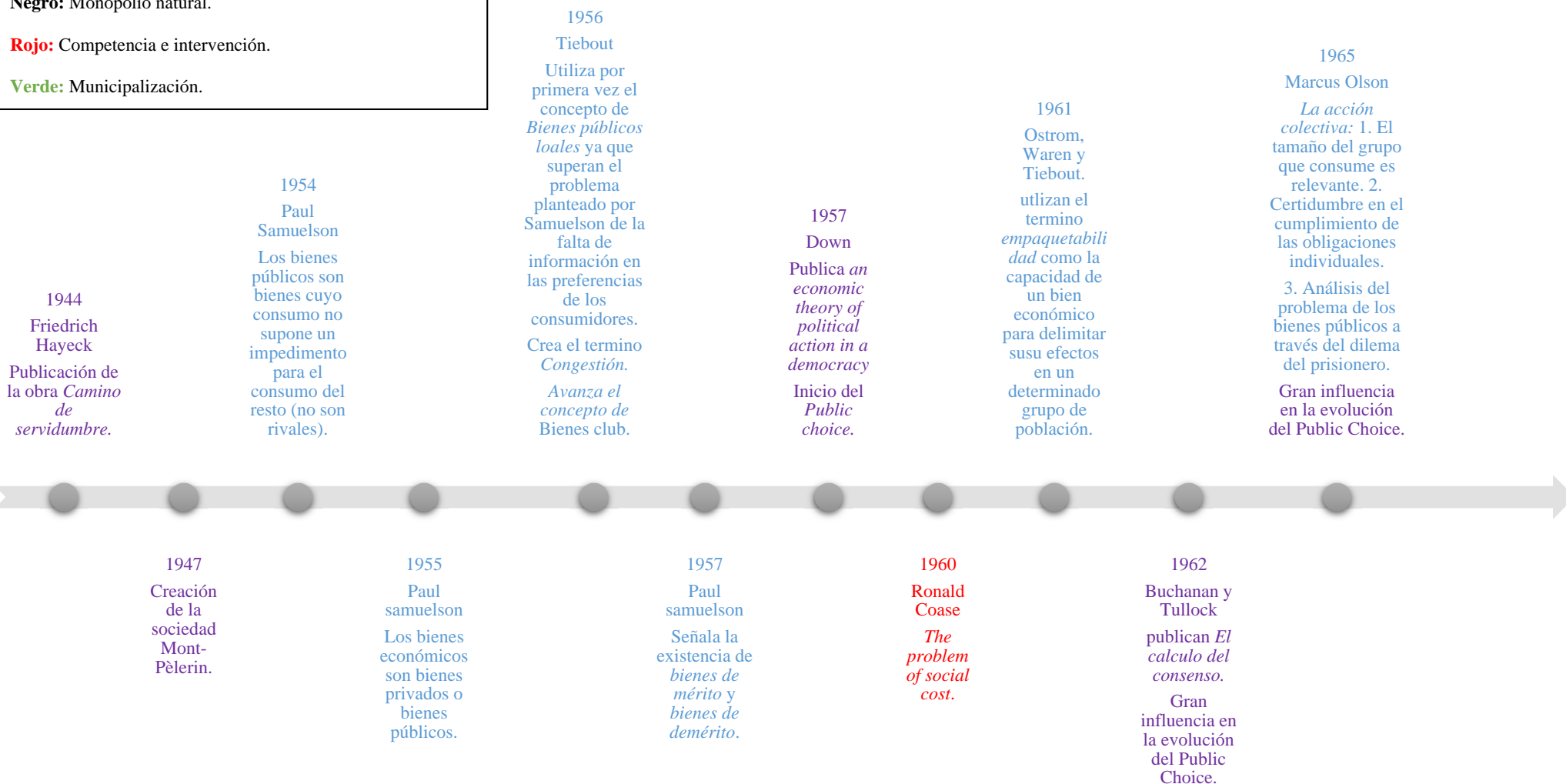
**Azul:** Bienes públicos, comunes, privados y acción colectiva.

**Morado:** Privatización – Remunicipalización.

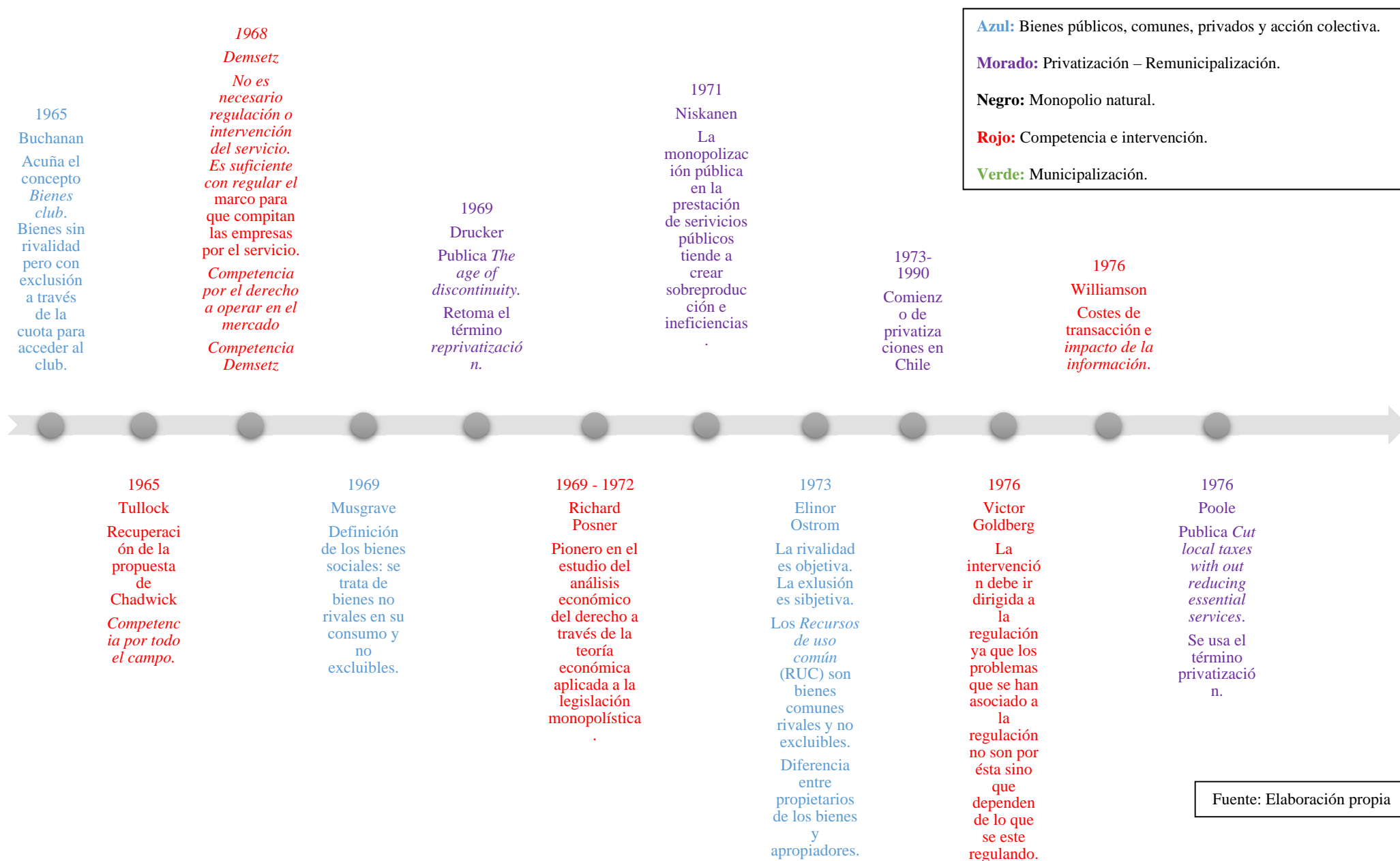
**Negro:** Monopolio natural.

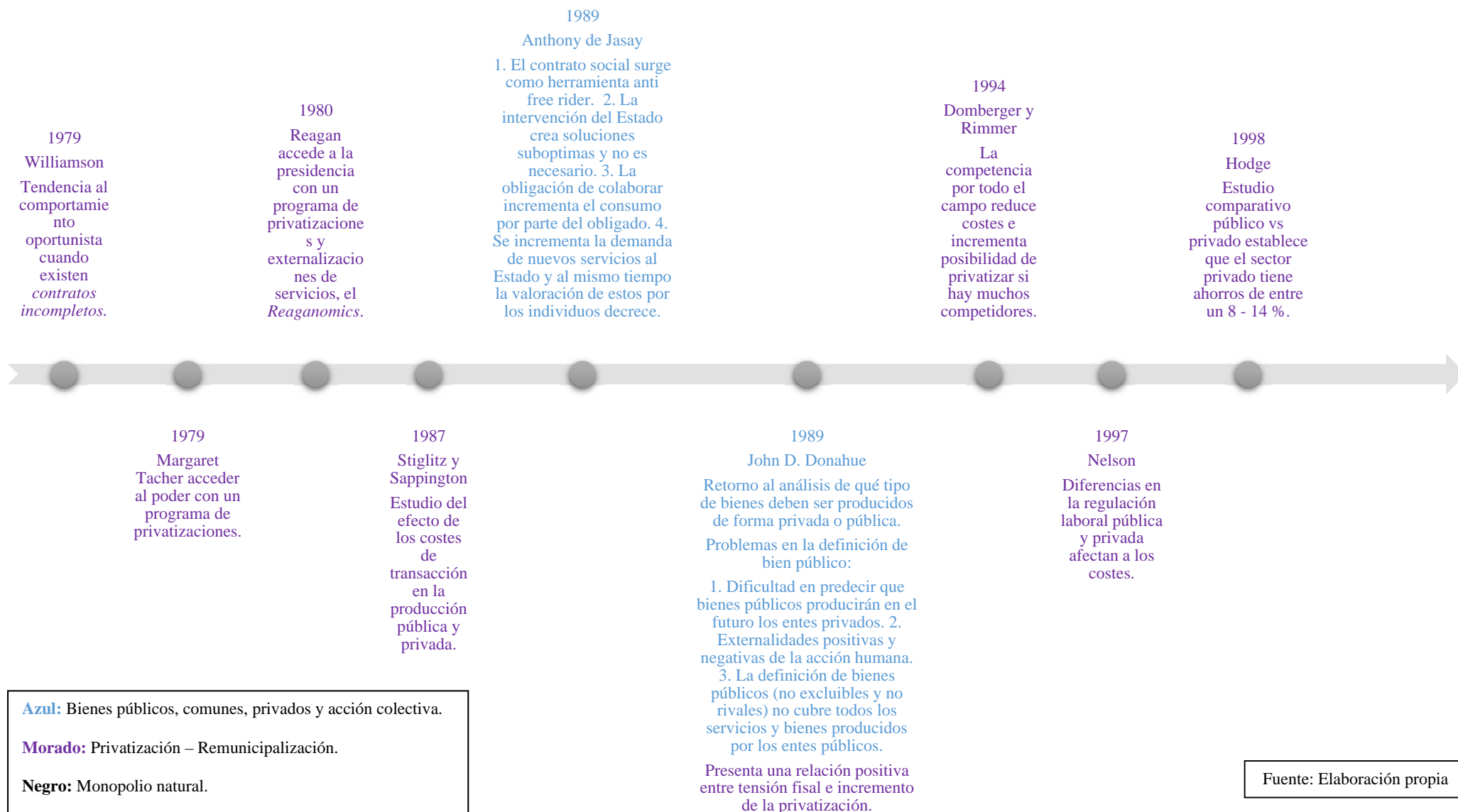
**Rojo:** Competencia e intervención.

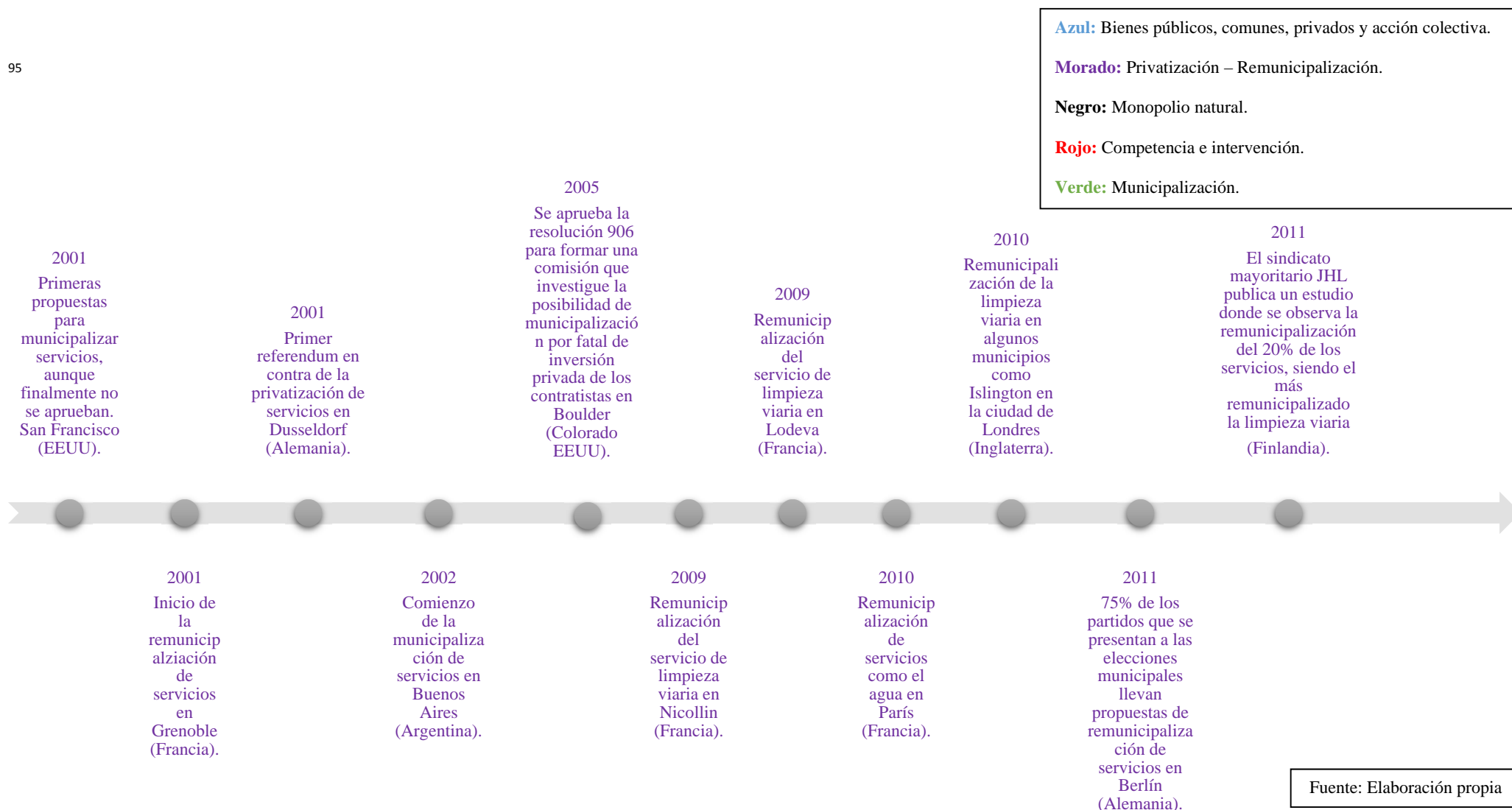
**Verde:** Municipalización.



Fuente: Elaboración propia







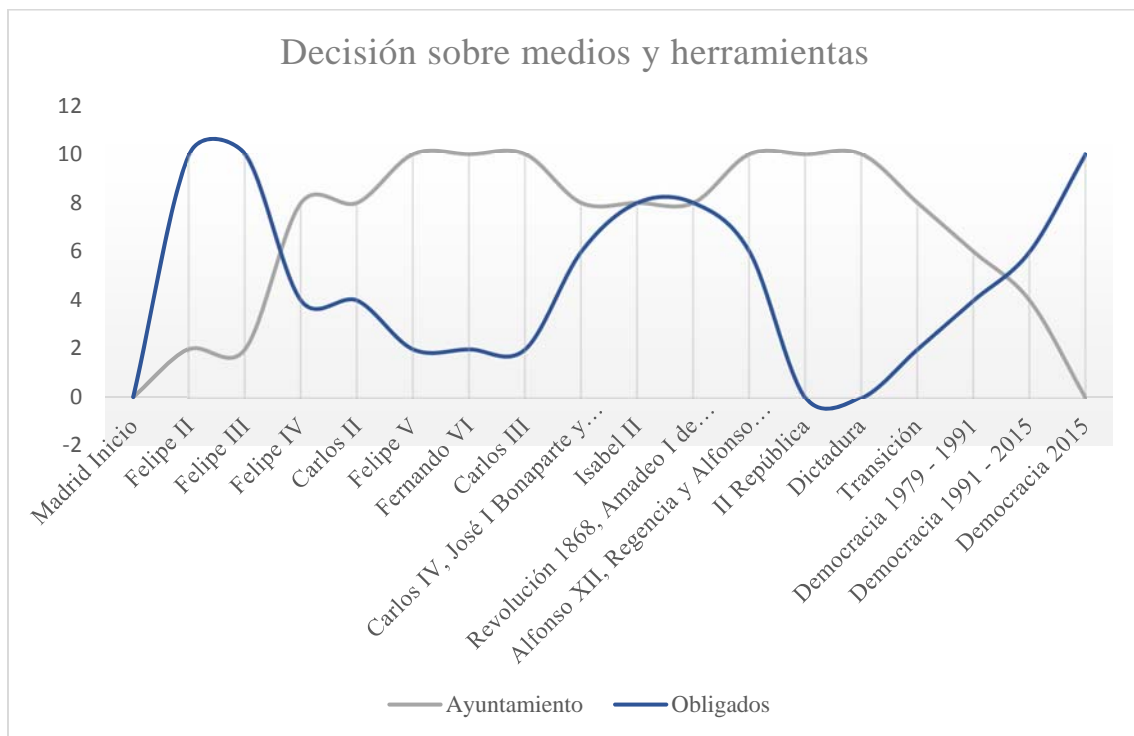
<sup>95</sup> Las referencias han sido extraídas de *Public Services International Research Unit* (PSIRU) de la Universidad de Greenwich y del *Corporate Europe Observatory* (Remunicipalisation Tracker).



### 6.3 Valores y representación gráfica del comportamiento de los agentes e instituciones y su evolución histórica en la limpieza viaria de Madrid:

A continuación se representa cada una de las etapas desarrolladas en el estudio del servicio público de limpieza viaria de Madrid. Se han mantenido las categorías creadas y se ha añadido el contexto internacional. Las categorías de estudio son: (a) decisión sobre los medios de producción, (b) decisión sobre la actividad, (c) la propiedad de los medios de producción, (d) sistema de sanciones, (e) ejecución de varios servicios, (f) quejas -se incluye el efecto del movimiento obrero en la parte de trabajadores-, (g) entorno internacional

Gráfico 19



Fuente: Elaboración propia

Lo que se observa con esta variable es el grado de decisión sobre los elementos materiales y humanos necesarios en la ejecución del servicio. El servicio está vinculado a 4 agentes e instituciones (trabajadores, los ciudadanos, los obligados/contratistas y el Ayuntamiento). Los valores otorgados a los trabajadores y a los ciudadanos no son representativos y para que el gráfico posea mayor claridad se han eliminado. Los

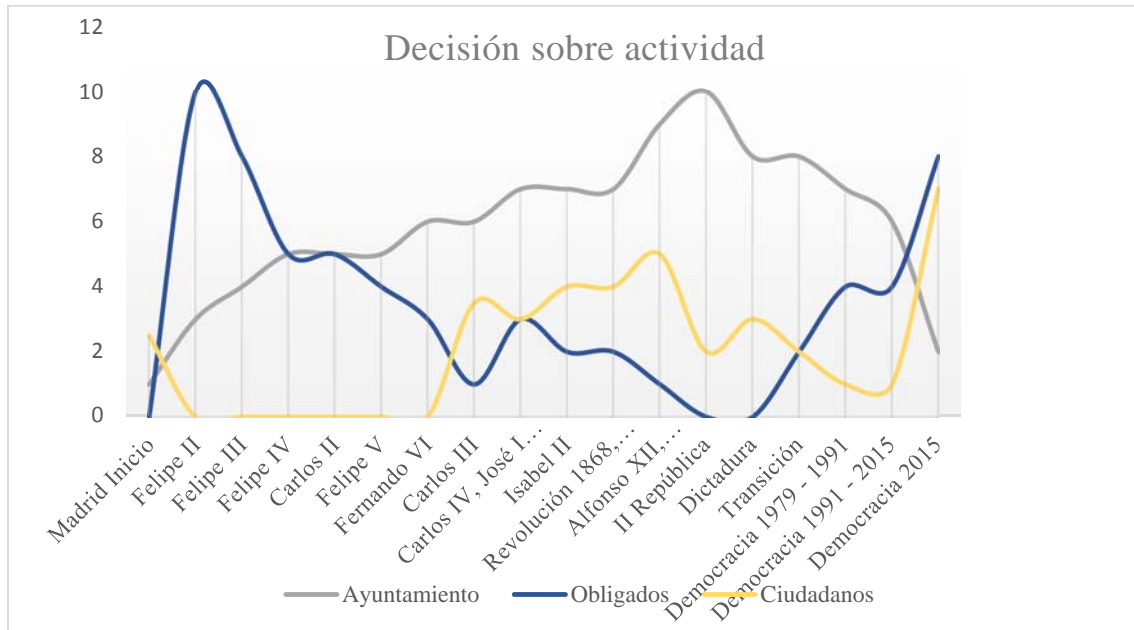
ciudadanos en el momento de elegir las herramientas y medios para ejecutar las acciones que dicta el Ayuntamiento casi siempre estarán en un margen máximo ya que, por ejemplo, en ningún caso el Ayuntamiento podrá dictar cuántas personas son necesarias para la limpieza de un patio o una vivienda particular. Con los trabajadores transcurre de modo similar, en los momentos en los que han podido o tenido que aportar sus herramientas, éstas siempre están vinculadas al marco que ordena el obligado o el Ayuntamiento. Por tanto han sido incluidos en la propiedad de los medios de producción pero no tienen relevancia dentro de la decisión sobre éstos.

En esta gráfica se puede observar un inicio con un poder de decisión casi completo por parte del contratista y muy marginal por parte del Ayuntamiento. Esta capacidad de decisión por parte del Ayuntamiento va cambiando a medida que los resultados sobre el servicio son peores y aumenta la necesidad de incrementar el nivel de limpieza. La capacidad de decisión del Ayuntamiento sobre las herramientas y medios humanos va evolucionando a lo largo de los años pasando de una etapa inicial en la que se marcan unos criterios mínimos a una etapa más madura en la que se establece acción por acción qué herramientas y medios son los que se tienen que aportar para ejecutar la actividad. Esta relación se invierte, otorgando mayor autonomía a los obligados desde la etapa de Carlos III debido principalmente a 2 motivos: en primer lugar no se cumplía con los pagos a los obligados y esto motivaba que los obligados incumplieran las condiciones que demandaba el Ayuntamiento y en segundo lugar las subastas del servicio son demasiado arriesgadas para que se presenten por los obligados en las condiciones que presenta el Ayuntamiento. A partir de este momento se observan unas etapas en las cuales el Ayuntamiento decidirá los medios materiales y humanos para realizar cualquier actividad pero al mismo tiempo se abre la posibilidad de negociación por parte de los obligados con el Ayuntamiento si éstos aplican criterios distintos que consideren más eficientes. Finalmente, y debido a las grandes deficiencias que continúan dándose en el servicio de limpieza, se procede a volver a aplicar criterios restrictivos por parte del Ayuntamiento respecto de las herramientas y medios humanos necesarios.

Observando el gráfico se puede comprobar cómo a partir de la rescisión del contrato de limpiezas y la gestión municipal de éste se produce un cambio en la situación. Se pasa a tener una decisión completa sobre medios y herramientas. Sin embargo a finales de la etapa de la dictadura franquista y transición la decisión sobre medios y herramientas comienza a recaer de nuevo sobre las contratas, inicialmente de forma no muy marcada pero que irá ganando espacio conforme pasan las etapas hasta llegar al punto álgido que supone el contrato integral 5 en el año 2013 donde la decisión sobre medios y herramientas es completa del contratista



Gráfico 20



Fuente: Elaboración propia

Este tercer gráfico representa el grado en la toma de decisión sobre la actividad de limpieza de cada uno de los agentes o instituciones. En este caso los trabajadores no tienen relevancia ya que no deciden de ninguna de las maneras (directa o indirectamente) sobre la orientación de la actividad, aunque esto cambiará a partir de la gestión del servicio por parte de la Administración Pública. Creemos que esto podrá ser objeto de estudios en posteriores investigaciones. Sin embargo, sí se ha tenido en cuenta la posibilidad de denuncias por parte de los ciudadanos para poder modificar la actividad tanto la demanda en posteriores contratos que realiza el Ayuntamiento como la actividad que desarrolla el obligado en el momento de la denuncia. Por otra parte, el ciudadano también deberá decidir sobre las actuaciones en el ámbito privado que afecten a la esfera pública. Este nivel se entrelaza con el marco de obligaciones y derechos que establezca el Ayuntamiento respecto de la ejecución de la limpieza por parte de los particulares.

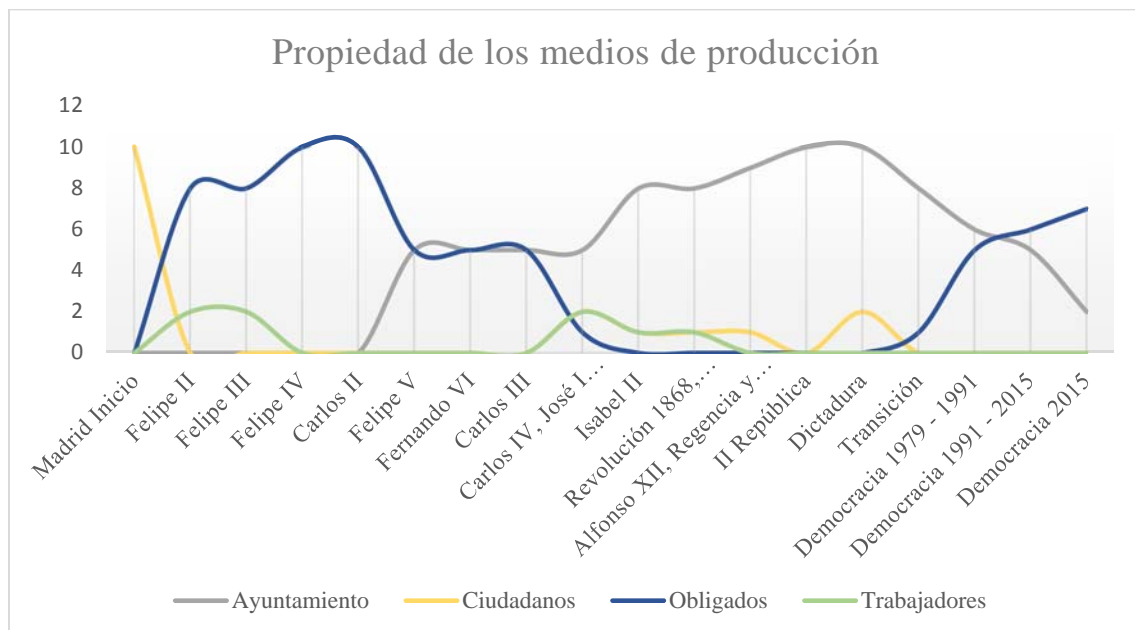
En el gráfico se puede observar una etapa inicial donde los ciudadanos decidían sobre la actividad ya que no existían obligados de limpieza, posteriormente y con el aumento de la población que supone instalar la corte en Madrid comienzan los primeros contratos de limpieza. Los ciudadanos inicialmente no tienen capacidad de denuncia y tampoco de decisión sobre la actividad que les encomiende el Ayuntamiento ya que no existe marco competencial de obligaciones con respecto a la limpieza de la villa (más allá de disposiciones básicas más acordes con evitar riesgos, como por ejemplo arrojar objetos desde viviendas, que con la mejora de la limpieza). Es a partir de la etapa de Fernando VI cuando comienzan a existir disposiciones más relevantes sobre las obligaciones de cada madrileño con respecto a la limpieza de la villa. Por otra parte, también se comienza a dar la oportunidad de denunciar la incorrecta ejecución del servicio por parte de los obligados (en etapas iniciales sólo existe la posibilidad de delatar a vecinos pero no denunciar a contratas).

Por parte del obligado y el Ayuntamiento se observa una etapa inicial donde las decisiones de actividad son casi exclusivas del obligado, pero debido a los nefastos resultados esto comienza a cambiar paulatinamente. Con la repetición de hábitos y costumbres se crea

dentro del Ayuntamiento el Ramo de Limpiezas que actuará como institución (Ayuntamiento) e irá ganando peso en las decisiones que se tomen respecto de la ejecución del servicio de limpieza. Este peso que gana el Ramo de limpiezas, lo pierde progresivamente el obligado. Existe un repunte en la etapa de Carlos III debido, como se indicó anteriormente, a que muchos cuarteles de Madrid quedan sin obligado de limpieza ya que estos se niegan a prestar el servicio y, como veremos posteriormente, la propiedad de los medios de producción en esa época no es suficiente como para poder llevar a cabo el servicio por parte del Ayuntamiento. En la etapa final se observa el punto más álgido en la toma de decisiones por parte del Ayuntamiento y el punto más bajo respecto del obligado. Sin embargo, el punto más alto del Ayuntamiento no supera el punto máximo del obligado en las etapas iniciales de Madrid ya que al Ayuntamiento aún le queda un largo camino de regulaciones a los ciudadanos respecto de las actividades que afectan al espacio de uso colectivo y propiedad pública.

Observando el gráfico se puede comprobar como a partir de la municipalización del servicio por la rescisión del contrato de limpieza, la decisión sobre la actividad de limpieza llega a su punto más alto y, sin embargo, la participación ciudadana en estas decisiones va cayendo, con una leve subida durante la etapa franquista (matizando que es debido a las escasos servicios de estas características que existen en muchos de los distritos que están recibiendo la migración campo-ciudad y por tanto la existencia de estas “bolsas” de población sin servicios de limpieza provocan un pequeño giro en la decisión sobre la actividad del Ayuntamiento). Sin embargo, donde comienza a cobrar mayor fuerza el papel de los ciudadanos es con la aprobación del contrato integral 5 puesto que los controles de calidad se fundamentan no en la limpieza de la ciudad sino en la percepción del ciudadano de lo que está limpio o no (el peso de las muestras que se toman en los indicadores de calidad de limpieza se basa en la estandarización de la apreciación subjetiva de un residuo en la vía pública).

Gráfico 21



Fuente: Elaboración propia

En esta gráfica se evalúa la propiedad de los medios de producción necesarios para llevar a cabo la ejecución del servicio de limpieza. Al ser medios materiales limitados, su propiedad resulta excluyente, de tal forma que por ejemplo, si existen 200 carros, el Ayuntamiento posee 150 el obligado no podrá poseer para la actividad más de 50. La propiedad de los medios de producción tiene en cuenta a los trabajadores y ciudadanos ya que en diversas etapas algunos trabajadores (sobre todo los que entraban a sustituir a personal que no asistía a su jornada de trabajo) acudían con sus propios medios de producción. Por parte de los ciudadanos, la actividad que se desarrolla para cumplir las obligaciones que establece el Ayuntamiento, se cumple a través de medios de producción propios. Además, a ambos agentes (tanto los trabajadores como los ciudadanos) se les reclaman sus medios de producción (a través de arrendamiento por jornadas de trabajo) en etapas de gran necesidad debido a conflictos bélicos o epidemias como en la etapa de Carlos IV.

Los medios de producción eran aportados por los obligados ya que éstos eran contratados para la limpieza de Madrid sin establecer ninguna referencia a los elementos materiales. Sin embargo, tal y como se menciona anteriormente, las continuas quejas en la falta de material y la inadecuación de éste para la actividad que venían desarrollando hace que paulatinamente el Ayuntamiento, junto con la ampliación del presupuesto al Ramo de Limpiezas vaya adquiriendo la propiedad de distintos medios de producción e incluso finalizara (en la etapa previa a la municipalización del servicio) estableciendo cláusulas contractuales a través de las cuales los elementos materiales que aporte el obligado, una vez finalizado el contrato de ejecución de servicio, pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento (incluyendo las instalaciones fijas).

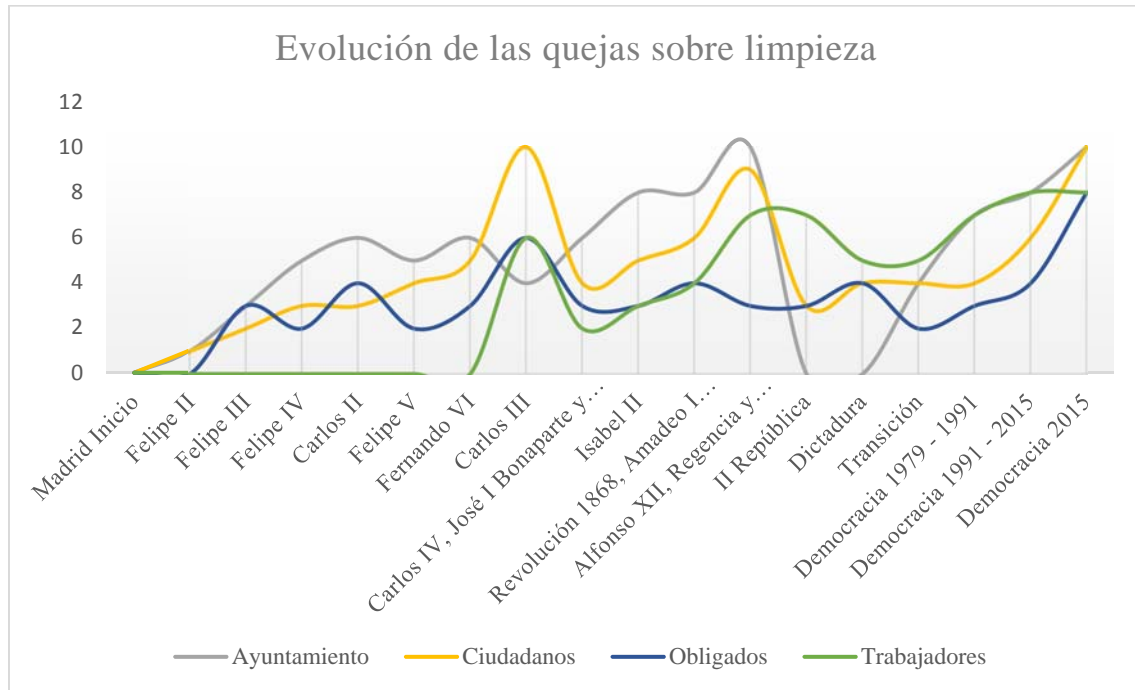
La propiedad de medios de producción en esta etapa es muy relevante en el avance del servicio hacia una gestión pública ya que, como menciona el concejal Luis Felipe Aguilera en la declaración realizada ante la Audiencia de Madrid<sup>96</sup>, ante la falta de presentación de ofertas por parte de los obligados en las subastas de los contratos de limpieza de Madrid, el servicio quedaba sin poderse prestar por la falta de medios materiales por parte del Ayuntamiento de Madrid. Por tanto el Ayuntamiento se veía obligado a modificar ciertas cláusulas en beneficio de los posibles obligados (también influye el tamaño de los capitales, ya que no existen capitales suficientemente grandes para poder prestar el servicio en todo Madrid).

Como se puede observar en el gráfico, la tendencia de la propiedad de los medios de producción es hacia una pérdida de esta propiedad por parte de la administración pública y dirigiéndose a la aportación de estos medios de producción por las contratas. Esto se explica por el nuevo modelo de contrato y también por las restricciones presupuestarias existentes en la etapa que provocan venta de centros de trabajo (al ser un servicio tan antiguo el Ayuntamiento poseía centros de trabajo en enclaves muy céntricos de Madrid), utilización de métodos como el renting o el leasing para la maquinaria.

---

<sup>96</sup> Biblioteca Histórica de Madrid F 7236

Gráfico 22



Fuente: Elaboración propia

Con la evolución de las quejas sobre la limpieza de la Villa de Madrid, se pueden observar las tensiones que existían entre los agentes trabajadores, ciudadanos e instituciones, Ayuntamiento y obligados. Estas quejas han sido evaluadas en conformidad con la relevancia que tenían en las anotaciones, archivos, ruegos y expedientes que existen en las diferentes consultas realizadas. De esta forma, se puede observar que siempre ha habido muchas quejas por parte del Ayuntamiento. Esto es debido en parte a que como institución responsable de mantener el ornato de Madrid hace de caja resonante de las quejas de los ciudadanos sobre la limpieza, y por otra parte, porque tiene que manejar un presupuesto aparentemente insuficiente para los requerimientos en limpieza que efectúan los obligados y los ciudadanos. Las quejas del Ayuntamiento van dirigidas esencialmente a la mala ejecución del servicio por parte del obligado, al incumplimiento de los pliegos contractuales y, en menor medida, a la falta de cuidado del espacio público por parte de los ciudadanos. En la etapa de Carlos III, el nivel de quejas por parte del Ayuntamiento se reduce ya que al dar una solución a gran parte de los residuos domiciliarios, los residuos que se depositan en los espacios públicos son menores y la apariencia de limpieza es mayor. Sin embargo es una etapa en la existe un repunte de quejas por parte de obligados, ciudadanos y trabajadores. Los trabajadores inician sus quejas ya que el servicio se recorta, con la expectativa de no necesitar un servicio sobredimensionado para dar respuesta a un depósito de residuos menor en la vía pública. Por parte de los ciudadanos, se desatan las quejas por el incremento de los impuestos que supone la mejora en la limpieza de la Villa (algunos autores lo señalan como uno de los motivos principales del inicio del motín de Esquilache). Por último, los obligados incrementan sus quejas por la modificación de los contratos, la reducción de la cuantía destinada a éstos y la falta de pago en tiempo y forma convenida.

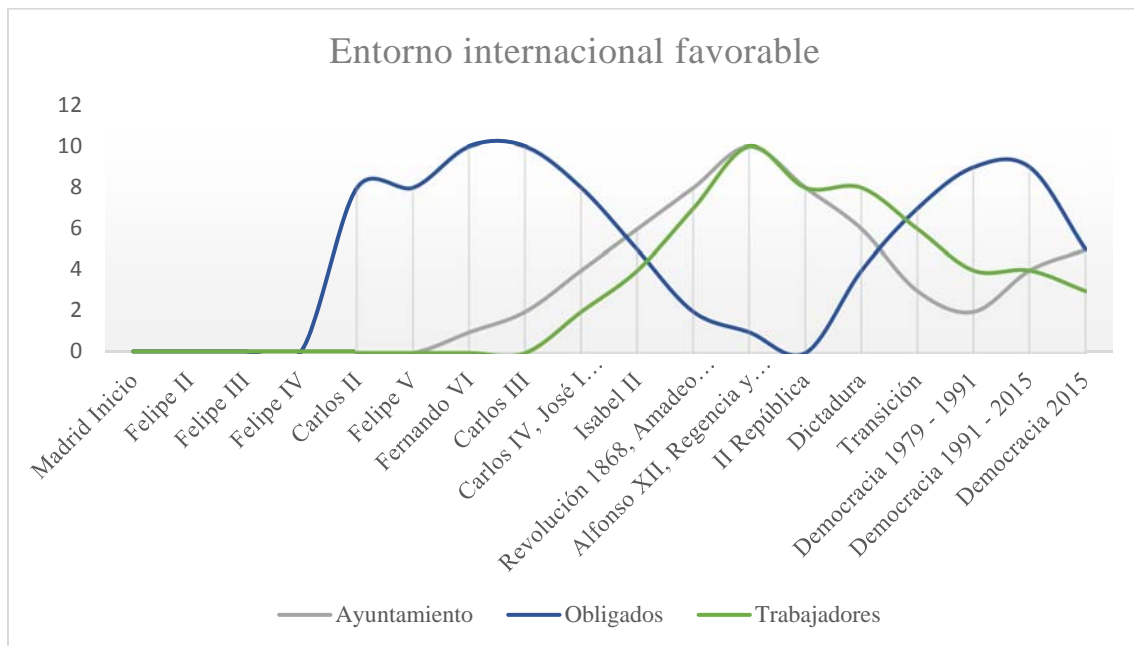
En las últimas etapas, las quejas de trabajadores, ciudadanos y Ayuntamiento crecen de forma sostenida ya que, teniendo como base la existencia de unos momentos muy convulsos sociales y políticos, la revolución francesa cambia el eje y añade centralidad al ciudadano con respecto a la política. La entrada de los ideales revolucionarios tanto anarquistas como socialistas (con la creación del Partido Socialista, la Unión General de Trabajadores o la Confederación Nacional del Trabajo) será un motivo muy relevante en la decisión de ejecución del servicio a través de gestión pública.

Finalmente no hay que olvidar los casos continuos de corrupción que se dan tanto en las subastas y los contratos con los obligados por parte del Ayuntamiento como en los responsables del control y la vigilancia de la ejecución del servicio dependientes del Ramo de Limpiezas del Ayuntamiento.

Observando el gráfico cabe destacar que las quejas de la limpieza caen desde el comienzo de la municipalización del servicio. Sin embargo esto puede resultar engañoso debido a que en realidad caen por dos factores, en primer lugar porque se trata de un periodo histórico muy convulso donde la limpieza de las calles pasa a otro plano y las quejas que se producen están más relacionadas con las relaciones laborales o con planteamientos políticos. Y en segundo lugar durante la etapa de dictadura las quejas no son habituales por motivos evidentes que pueden resumirse en una relación con la administración pública de desconfianza, ya que por una parte el ciudadano necesita recurrir a la administración pública como una obligación pero no como ente de gestión del bien común. Los obligados durante estas etapas desaparecen del esquema para reaparecer en los años finales del franquismo. Durante estas etapas ya fuera por relaciones con el régimen, por observar las tendencias que existen a nivel internacional o por oportunidad, pasan a gestionar poco a poco algunos distritos de Madrid. Es por todo lo anterior que a partir de la etapa de transición las quejas de los contratistas caen y, salvo excepciones por disconformidad con la demora en los cobros, estas quejas solo se ven fuertemente incrementadas a partir de la entrada en vigor del contrato integral 5 en 2013.

Los ciudadanos y el Ayuntamiento tienen un comportamiento similar desde el momento en que el servicio se privatiza en un alto porcentaje de los distritos de Madrid. Esto es debido por una parte a que el Ayuntamiento es elegido por sufragio universal y tiende a “interpretar” la voluntad de sus votantes y a verse influido por el malestar de éstos ya que podría afectar en futuras decisiones de voto. Por último, también es reseñable el hecho de que las tensiones entre la parte política municipal y las empresas que gestionan el servicio se incrementan y tiene como resultado comportamientos estratégicos de negociación que incrementan las quejas.

Gráfico 23



Fuente: Elaboración propia

Con esta variable se mide la existencia de un marco, en términos comparativos, donde proyectar el objetivo hacia el que camina el servicio de limpieza de la Villa. En base a la documentación que existe se puede observar con bastante claridad como distintas personas en representación de instituciones nacionales, o por placer, habían recorrido distintas capitales europeas y realizan comparaciones con el sistema de limpieza de Madrid (Mesonero Romanos, 1831). Por otra parte, los diversos informes encargados por el Ayuntamiento de Madrid a finales de siglo, y en previsión del comienzo de la gestión del servicio de limpieza por parte la administración pública, hacen comparaciones con respecto a la evolución seguida por otras capitales europeas. Por último, se han tenido en cuenta hechos internacionales de extraordinaria relevancia como la revolución francesa en 1789 y el cambio en el higienismo francés o los comienzos del movimiento obrero.

Desde las etapas iniciales se puede observar un entorno internacional bastante favorable a la contratación del servicio de limpieza viaria a través de obligados pero, por otra parte, es a partir de la aceptación de intervenciones por parte del Estado para garantizar la provisión de algunos servicios (etapa Fernando VI) cuando comienza paulatinamente a aceptarse un mayor papel en la economía de los entes públicos.

La publicación de la *Sanitary idea* de Chadwick viene precedida de un incremento en el estudio de los monopolios naturales y del debate sobre intervención. Por otra parte, en esta etapa se da el inicio de las primeras manifestaciones del movimiento obrero a partir de 1819 en Manchester y los primeros movimientos legislativos a partir de 1824 dirigidos a permitir el derecho de asociación. Todo ello, junto con las experiencias y etapas por las que atraviesan las relaciones contratas-administración-consumidores, hace que a partir de 1845 (etapa Isabel II) se den las primeras regulaciones de los monopolios, otorgando una mayor intervención de los entes públicos.

Las décadas de 1840 y 1850 serán ricas en el estudio del monopolio, la intervención en el mercado o la acción colectiva y será a partir de la década de 1860 cuando se inaugura una fase revolucionaria que recorrerá toda Europa con hitos como la comuna de París en



1871 o la creación de la Iª internacional en 1864, además de la publicación de libros que influirían en etapas posteriores como El principio federativo de Proudhon en 1863 o El capital de Marx en 1867 (coincidiendo con el inicio etapa Revolución 1868, Amadeo I y Iª República). Es en la transición de estas dos etapas donde se dan los primeros avances sobre gestión pública de servicios públicos básicos y desde Inglaterra se da comienzo a lo que se denominará *industrialismo inglés* a partir de 1874.

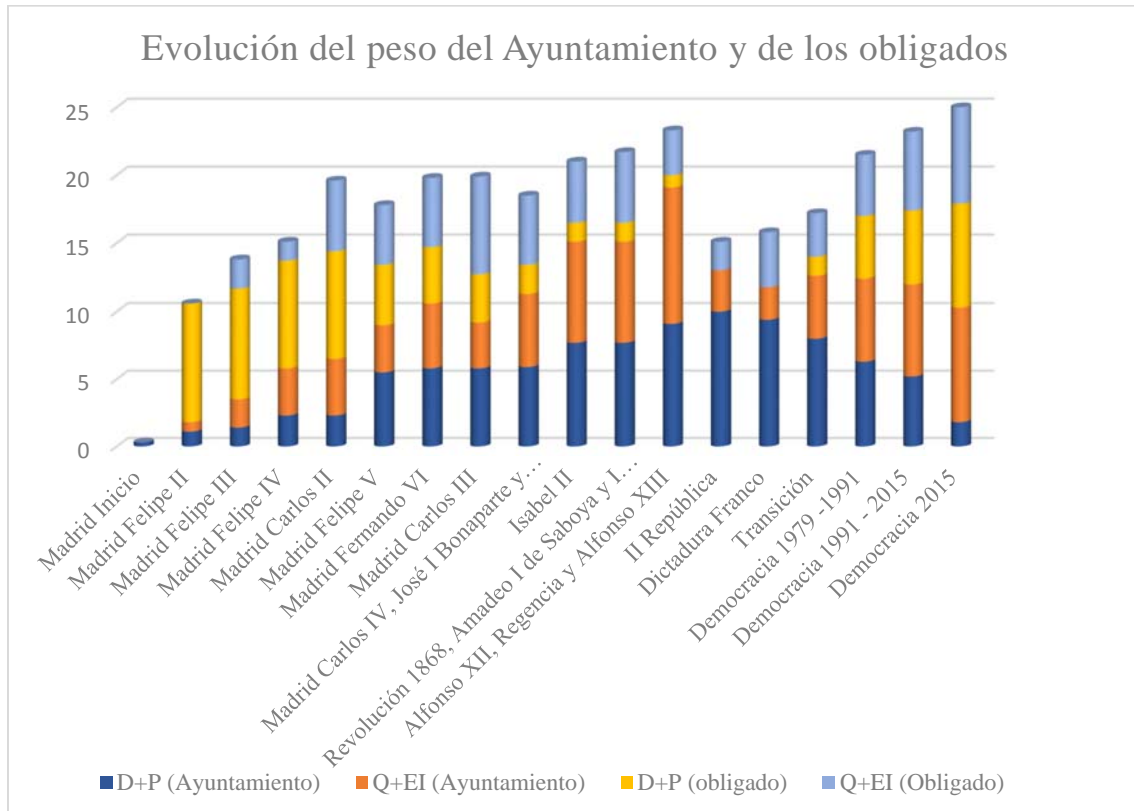
Será a partir de la década de 1890 cuando comience un verdadero movimiento municipalista que recorrerá Europa (etapa Alfonso XII, Regencia, Alfonso XIII), siendo en este movimiento donde se enmarca la ejecución de facto del servicio de limpieza de Madrid y la introducción del debate municipalizador en España en los primeros años del S. XX. Siguiendo al Dr. Chicote en el informe elevado a la alcaldía sobre la posible reorganización del servicio de limpieza una vez comienza a ser gestionado de forma pública (Chicote, 1906) Bruselas comienza a gestionar el servicio de limpieza de forma pública en 1871, citando que “el ejemplo de las grandes poblaciones como Berlín, Hamburgo, Rotterdam y otras, demostraban plenamente la superioridad del procedimiento recomendado” (Chicote, 1906, pág. 7). Este movimiento tendrá efectos hasta que se va diluyendo a favor de posturas favorables a la estatalización y, por otra parte, comienza se retoma el estudio de los bienes públicos desde una nueva perspectiva.

Esta nueva óptica de los bienes públicos avivara de nuevo el debate sobre la intervención de los entes públicos y comenzarán los primeros análisis sobre la privatización y la eficiencia en la gestión pública que tendrá su punto cumbre con el movimiento (re)privatizador durante las décadas de 1970 a 1990 (coincidiendo con la etapa de transición).

Finalmente se observa el inicio de una etapa de estudios comparativos entre intervención pública y privada que situará el debate en una doble perspectiva, la eliminación de la intervención pública en las relaciones entre individuos y, por otra parte redefinir económicamente los bienes públicos analizando casos particulares para mejorar la gestión de los servicios colectivos. Todo lo anterior provoca que, con el comienzo de milenio se den por una parte las primeras propuestas de recuperación de gestión pública de servicios públicos básicos como el agua o la gestión de residuos con remunicipalizaciones importantes (sobre todo el Francia y Europa del norte), sin querer esto significar que por otra parte no se esté continuando con los servicios privatizados que ya se venían dando.



Gráfico 24



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico 17 se muestra el comportamiento de los obligados de limpieza y del Ayuntamiento en cada una de las etapas. Para facilitar su visualización en el gráfico 8 se ha optado por vincular las variables de decisión y propiedad por una parte y por otra las variables de quejas y entorno internacional. Sin embargo, siendo conscientes de que la importancia de cada variable es distinta y siguiendo los criterios que existen en la actualidad en el Ayuntamiento de Madrid, se ha otorgado un peso específico a cada actuación. De este modo, la propiedad de los medios de producción tiene un peso del 60% mientras que las decisiones sobre la actividad y sobre recursos tienen un peso de 30% y 10% respectivamente. Por otra parte, han sido modificados los pesos finales de las quejas y el entorno internacional ya que la orientación en las decisiones de la administración pública tienen en cuenta las quejas sobre incorrecto funcionamiento, incumplimiento de contrato, corrupción, secuestro de servicio etc. mientras que el entorno internacional es utilizado preferentemente en dos términos distintos, en primer lugar como parte de retórica política (defender o criticar una determinada posición) y en segundo lugar como entorno de donde poder importar posibles ideas o soluciones para el servicio de limpieza.

Lo que se observa en ambos casos es un trasvase del peso de la toma de decisiones y propiedad de medios de producción desde el obligado de limpieza hasta la administración pública y por otra parte, un gran incremento de las quejas con la prestación del servicio por parte de los obligados. Los obligados, aunque existen excepciones, tienden a reducir las quejas teniendo en cuenta que en las últimas décadas antes del inicio de la gestión municipal del servicio, el servicio se realiza bajo unas condiciones muy ventajosas para las contratas. A lo anterior hay que añadir que el marco internacional deja paso a apoyar

las tesis que defienden la gestión directa por parte del ramo de limpiezas del Ayuntamiento de Madrid del servicio de limpiezas.

Desde la segunda república se ve como por parte del Ayuntamiento se consigue el punto más alto de control sobre la gestión del servicio y coincide (como ya hemos matizado anteriormente) con un descenso de las quejas sobre el servicio. Por su parte las contratas, aunque siguen existiendo, no prestan servicio en los distritos de Madrid y el marco internacional para una gestión privada de los servicios públicos es desfavorable. Sin embargo todo lo anterior va cambiando paulatinamente incrementando el marco internacional a favor de la gestión privada de los servicios y otorgando mayor capacidad de decisión a los contratistas tanto sobre medios y herramientas como sobre la actividad de los servicios. Las relaciones entre administración y gestión privada se irán haciendo, de nuevo, más tensas según avanza las etapas hasta llegar a la aprobación del contrato integral 5, que junto con un marco externo donde se están produciendo remunicipalizaciones llevarán a una “paridad” en la situación actual, que se caracteriza porque por una parte el Ayuntamiento no tiene capacidad de decisión sobre el servicio ni posee medios de producción como para poder ejecutar el servicio por su cuenta, añadiendo que se encuentra en un marco de limitación presupuestaria, pero que por otra parte se encuentra (siguiendo en parte las quejas de los ciudadanos) cada vez más insatisfecho con la gestión privada de los actuales contratos y tiene un marco externo más proclive a intentar otras fórmulas de gestión. Por su parte, las contratas se encuentran en un punto donde las tensiones con el Ayuntamiento, trabajadores y ciudadanos son constantes y esto produce quejas estratégicas al Ayuntamiento para consolidar su posición en futuros escenarios de conflicto (ya sea laboral o judicial), pero al mismo tiempo es poseedor de gran parte de los medios de producción y tiene la completa capacidad de decisión sobre medios, herramientas y actividad del servicio.

## **6.4 Conclusiones:**

Todo el análisis previo nos sitúa en disposición de poder dar respuesta a las preguntas efectuadas al comienzo del capítulo.

La primera pregunta planteada hace referencia a la línea evolutiva en el pensamiento económico hasta alcanzar el proceso de municipalización y desde la municipalización hasta la actualidad, haciendo especial referencia a las etapas e influencias.

El estudio planteado hasta el momento sugiere la existencia de varias etapas diferenciadas con interrelación entre ellas. Inicialmente, se debe separar el acto de municipalizar y el cuerpo teórico que fundamenta la municipalización. En referencia al capítulo 2, la municipalización fue la decisión tomada por determinados consistorios en busca de una solución a los problemas que se estaban dando en ese momento (necesidad de infraestructura urbana, aumento de la certidumbre de servicios básicos, incremento de la higiene urbana, reducción de la conflictividad social...). Sin embargo, el cuerpo teórico que respalda la idea de municipalización procede de un debate generado con anterioridad donde, inicialmente, se da una etapa de estudio del monopolio natural para, mientras se continúa debatiendo sobre este hecho, comenzar un debate derivado de este sobre la competencia y la intervención en el mercado. Estas etapas señaladas preceden y nutren las teorías municipalistas, aunque también lo hacen, con menor impacto, las primeras

teorías sobre los bienes colectivos (desde la perspectiva de a quien le corresponde la producción del bien o servicio) y la acción colectiva. En este último caso, los problemas de la acción colectiva que fueron inicialmente identificados y desarrollados no tuvieron mucha relevancia en las ideas municipalizadoras como consecuencia de una omisión de estas perspectivas o, como es el caso en autores como Mill, de la observación de que los beneficios con mayor intensidad que los perjuicios, podrían ser controlados adoptando distintas medidas (garantías democráticas, inspecciones estatales...).

Será la interrupción de la Primera Guerra Mundial y el inicio del periodo de entre guerras cuando dará comienzo una nueva etapa donde la perspectiva de estudio es modificada y se inicia la observación y desarrollo de los bienes públicos, comunes o la acción colectiva. Esto precede al debate que vuelve a resurgir sobre la competencia y la intervención y de forma muy seguida se inician las primeras ideas vinculadas al termino privatización. Sin embargo, aunque tanto el termino como las primeras privatizaciones habían acontecido décadas anteriores (durante el desarrollo del nazismo en Alemania), el debate en torno a la privatización surgido a finales de la Segunda Guerra Mundial tendrá un fuerte arraigo e influencia hasta la década de los 90.

El debate generado alrededor del concepto de bienes públicos y acción colectiva tiene una triple ramificación. Por una parte surge, de la mano de Elinor Ostrom el desarrollo de los bienes comunes y, por otra, el debate queda bifurcado entre el apoyo a los acuerdos interpersonales como forma de superación de la intervención estatal y el retorno al estudio sobre qué tipo de bienes deben ser provistos de forma pública y cuáles de forma privada.

Esta transición va seguida de multitud de estudios no tanto dedicados al desarrollo de alguno de estos debates sino a la comparación entre provisión pública y la privada.

Finalmente, es con el inicio del actual milenio cuando resurgen de nuevo acciones de propósito municipalizador que, si bien son señaladas como hitos en contraposición a las décadas previas de privatización, carecen de un carácter generalizado (como sí lo tuvieron las etapas municipalizadoras y reprivatizadoras). El debate se circunscribe a elementos más reducidos en comparación con la etapa municipalizadora, no existe un nuevo cuerpo teórico que fundamente la municipalización ya que las propuestas actuales se basan en las mismas ideas descritas en la etapa municipalizadora previa.

En respuesta a la segunda pregunta, comparativa entre las etapas de los servicios públicos que se han señalado en la historia del pensamiento económico y las etapas vividas en el servicio de limpieza viaria desde sus inicios hasta la municipalización, se observan grandes similitudes. En primer lugar, se ha situado una etapa inicial de disconformidad entre los consumidores y las empresas privadas, así como la vinculación de los servicios públicos a monopolios naturales (a) fuertes barreras de entrada, (b) grandes inversiones de capital fijo, (c) necesidad de autorización pública, (d) economías decrecientes de escala.

En el servicio de limpieza de Madrid esta etapa está claramente delimitada, aunque en el análisis señalado en la presente tesis la etapa inicial de Madrid no tiene obligados de la limpieza, posteriormente, cuando comienzan los primeros contratos y subastas públicas contiene las primeras disconformidades entre la prestación y calidad del servicio ofrecido y la percepción de los ciudadanos. Por otra parte, el servicio de limpieza ofrecía importantes barreras de entrada: los obligados tenían que responder con su caudal y hacer

frente a un desembolso importante tanto para el pago de jornales como de herramienta y medios mecánicos que, a su vez, se fueron incrementando con el paso del tiempo a través de las demandas del Ayuntamiento. Aunque existían traperos y distinto personal que realizaba tareas alegales relacionadas con la recogida de residuos o limpieza, en realidad, la contratación de un obligado por parte del Ayuntamiento acreditaba a éste a realizar la limpieza en uno o varios cuarteles. Por último, se daban economías decrecientes de escala a medida que se incrementaba la demanda e inversión en medios mecánicos que permitían el mayor desplazamiento y carga de residuos.

Con posterioridad, se da comienzo una nueva fase que se caracterizó por las maniobras empresariales, y es que, al darse cuenta de que se trataba de servicios con características especiales, reaccionaron conforme se generaba una situación de inferioridad o de competencia dentro del servicio. En estos casos las empresas comenzaron a realizar acuerdos para repartir zonas de influencia o fusión de empresas para realizar un servicio determinado. Se debe matizar que, aunque no se pueda probar en las primeras etapas la existencia de colusión, sin embargo sí parece factible que estos hechos se llevaran a cabo, deducible, principalmente, de las exigencias para contratar, el caudal puesto a disposición, así como las relaciones con el consistorio que debían satisfacerse para poder presentarse como ofertante del servicio. Además de lo descrito en líneas anteriores, queda patente esta situación también en etapas posteriores: se observa este movimiento cuando, en los expedientes destacados a lo largo de la tesis, muchos de los contratos que ofertaba el Ayuntamiento quedaban desiertos provocando en los contratos posteriores una rebaja en las exigencias del consistorio. Finalmente, en las etapas de la (re)privatización sí existen importantes pruebas, como sanciones de organismos reguladores de la competencia, que probaría la tendencia a este comportamiento. Los consumidores, por su parte, continuaban en una situación de indefensión, incluso, más agravada que en la primera etapa.

Con respecto a esta segunda fase, se observan similitudes ya que, aunque desconocemos hasta qué punto existía un propósito de aprovechar las circunstancias dadas por el monopolio natural, en el servicio de limpieza de Madrid se comienzan a dar las primeras declaraciones de quiebras (para evitar que el Ayuntamiento fuese contra su propio caudal), así como las primeras denuncias de abandonos del servicio o las subastas desiertas. Las quejas de consumidores y trabajadores se elevan y las discrepancias entre el servicio ofrecido por los obligados y las demandas del Ayuntamiento también se incrementan.

A continuación, la tercera fase donde se da comienzo al monopolio regulado en Inglaterra (aprobación en 1845 y 1847 de las “Waterworks and Gasworks Acts”) donde se establece una limitación de los beneficios de las concesionarias privadas de los servicios y una regulación de los estándares de calidad que guiarían la gestión de los servicios.

En el caso del servicio de limpieza de Madrid el monopolio regulado no fue tal, sin embargo sí se observa claramente un incremento tendencial al control tanto de la actividad del obligado como de las decisiones y la propiedad de los medios de producción. No se imponían estándares de calidad, pero sí se dirigía el servicio con una presencia cada vez mayor de las decisiones del consistorio en la actividad del servicio de limpieza viaria.

Por último, la etapa de municipalización de servicios donde se procede a la provisión y gestión pública de servicios municipales. Al igual que en el servicio de limpieza viaria de Madrid, se procede a la municipalización *de facto* del servicio de limpieza ya que, al contrario de lo que ocurre en Inglaterra, en Madrid se declara que la limpieza será asumida

por el Ayuntamiento aunque de manera temporal, mientras se resuelven los conflictos judiciales abiertos.

Por todo lo anterior, la municipalización de servicios, tanto con carácter general como en el estudio de caso de la limpieza viaria de Madrid, reúne los siguientes elementos: (a) la tensión creciente entre concesionarios y consumidores, (b) la ineficacia del intento de regulación y supervisión de los servicios llevada a cabo por las administraciones públicas, (c) la percepción ciudadana asimilando el pago por el servicio privado como una tasa más de un servicio público, (d) el incremento de los costes en los servicios públicos debido al rápido incremento de la población en los núcleos industriales. Sin embargo, difieren parcialmente en: (e) la eliminación de tensiones entre las distintas clases sociales, (f) intereses de las propias industrias instaladas que en plena expansión de la producción industrial, necesitaban tener acceso estable y barato a ciertos recursos (agua, gas, reducción de epidemias para el incremento de la producción...). Estos dos elementos sí se encontraron en el proceso inglés, pero no es tan claro que estuviesen presentes en el proceso de Madrid. Existió una preocupación creciente, como se ha señalado anteriormente, acerca de las condiciones higiénicas, el hacinamiento y las consecuencias que tenían en la “moral” de las personas, sin embargo la relación con las clases sociales, en el caso de la limpieza viaria, fue posterior como resultado del retraso que, en este aspecto, supuso el efecto de la guerra civil y la postguerra. Por último, con respecto a los intereses industriales, no parece que fuesen determinante en el caso de la limpieza viaria, aunque no se ha podido tener acceso a datos que corroboren este extremo.

La tercera pregunta hace referencia a las similitudes y diferencias entre el proceso municipalizador vivido en Inglaterra y el surgido en el servicio de limpieza de Madrid.

En Inglaterra, se trata de una evolución y una paulatina adopción de medidas para intentar solucionar un problema que había generado la revolución industrial. De hecho, la primera ola de municipalización de servicios se dio en 1874 en Birmingham, efectuada por el alcalde liberal Joseph Chamberlain. El caso de la limpieza viaria de Madrid, la evolución fue similar a la inglesa ya que existía todo un proceso de siglos durante el cual había ido madurando una Administración Pública y, además, el efecto internacional hacía mejorar la predisposición de la ciudadanía, los trabajadores y de la propia administración a asumir el servicio de limpieza. De hecho, este servicio también se asume por el municipio bajo la alcaldía del Conde de Romanones perteneciente al Partido Liberal. A pesar de todo lo anterior, la decisión se toma basado en un proceso de influencia (como se ve en los diarios de viaje o las recomendaciones realizadas por distintos ingenieros del servicio) sobre la conveniencia de asumir de forma municipal el servicio de limpieza. Como se puede ver en el diagrama cromático, la decisión de Madrid se encuentra situada en medio de un proceso municipalizador que se está dando en toda Europa con gran influencia de propuestas municipalizadoras previas como la de Bruselas en 1871, París 1861 o Birmingham en 1874.

Por tanto, aunque el caso de Madrid es una clara respuesta a los problemas de las etapas precedentes (señaladas en la pregunta anterior), difiere del caso inglés en que existe una auténtica influencia de experiencias extranjeras y, aunque en España no se había dado un desarrollo maduro de la teoría de la municipalización (la regulación del servicio público y delimitaciones del interés general llegarían más tarde por influencia de la publicación en Italia de la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* en 1903 y la posterior



obra de Gascón y Marín *Minicipalización de servicios* en 1904), sí existió una clara influencia extranjera.

El caso inglés supuso que los servicios comenzaron rápidamente a institucionalizarse y a tecnocratizarse. Su composición era a través de un comité especializado en la materia que, a su vez, estaba integrado por subcomisiones técnicas y financieras y cada servicio (como se mencionará en el caso de Madrid y el servicio de limpieza viaria) estaba dirigido por un Ingeniero Jefe que adoptaba decisiones basadas en un criterio técnico. Sin embargo, el caso de la limpieza de Madrid difiere del inglés en que en parte es fruto de un incremento paulatino y dilatado a lo largo del tiempo de la administración sobre el propio servicio. Por tanto, la institucionalización de los hábitos ya se había creado con anterioridad a la municipalización del servicio (de hecho con anterioridad a 1897 ya existía un ramo de limpiezas dentro del propio consistorio madrileño), y esto resulta en que la declaración de asumir el servicio mientras se resolvían los procesos judiciales fuese relativamente sencilla ya que, como se puede ver en los gráficos, el proceso de vigilancia, control, toma de decisiones y propiedad se había incrementado a lo largo de las etapas precedentes.

Las respuestas a la cuarta pregunta, los patrones de las etapas previas a la municipalización y efectos en el estado actual del servicio de limpieza de Madrid, se encuentran en el análisis de los gráficos contenidos en el presente capítulo. Se parte de una división clara en dos etapas siendo la primera la que transcurre desde los inicios de Madrid hasta principios del S. XX (etapa Alfonso XII, Regencia y Alfonso XIII) y una segunda etapa que transcurre desde la II República hasta la actualidad.

En la primera etapa señalada se observa que, excluyendo la etapa inicial de Madrid sin obligados de limpieza, la responsabilidad y capacidad de decisión sobre la actividad recae plenamente en los obligados circunstancia que, como se ha mencionado en la pregunta anterior, va evolucionando dibujando una X en el gráfico con respecto a las decisiones sobre la actividad que marcaba el consistorio. A partir de la etapa de Felipe VI se observa un incremento paulatino de la capacidad de influencia sobre la actividad que tienen los propios vecinos (por ejemplo la clasificación de calles conforme a su importancia conlleva que el servicio tenga prioridad en las calles de más importancia y, a su vez, se debe destinar unos recursos de forma programática a las calles más relevantes). Tanto las acciones de la administración como la capacidad de influir de los ciudadanos delimitan la libertad de decisión que puede tener el obligado de limpieza con respecto del servicio.

Con respecto a la propiedad de los medios de producción se observa una tendencia inversa entre el incremento de propiedad por parte del Ayuntamiento y por parte del obligado. Inicialmente es relevante la propiedad del obligado y de los trabajadores, sin embargo, esta situación se modifica de forma paulatina hasta que a partir de la etapa de Carlos II decrece el peso de la propiedad de los obligados (no las garantías que tenían que ofrecer para prestar el servicio) de los medios de producción para ejecutar la limpieza de Madrid y es sustituida por la propiedad del Ayuntamiento, debido a las deficiencias cuantitativas y cualitativas que presentaban los medios de producción que ofrecían.

Si observamos las quejas, el gráfico nos muestra que existe un incremento de las quejas tanto del Ayuntamiento como de los ciudadanos y obligados, llegando al pico más alto de las quejas con las obras desarrolladas por Carlos III, aunque una vez terminadas las obras la limpieza mejoró sustancialmente de una forma muy rápida lo que produjo un descenso de las quejas tanto de ciudadanos como de obligados. Sin embargo, estas quejas

vuelven a repuntar en etapas siguientes, con más intensidad por parte del Ayuntamiento y de los ciudadanos, alcanzando el punto más álgido a principios de S.XX. Por parte de los trabajadores las quejas se muestran vinculadas por una parte a los impagos que se producían por parte de los obligados (declaraciones de quiebra) y, por otra, debido al movimiento obrero y las acciones dirigidas a la mejora de las condiciones de trabajo.

Por último, el entorno internacional resulta favorable a los obligados y la libre competencia desde las etapas iniciales hasta principios del S.XIX (en el caso concreto de la limpieza de Madrid en 1790 se publica el primer tratado de higiene pública) con el *Sanitary report* de Chadwick en 1842, las *Waterworks act* y *Gasworks act* en 1845 y 1847 respectivamente o el análisis de Mill en 1848. Es a partir del 1861 cuando empiezan a desarrollarse las primeras aperturas legales que permiten la ejecución de los servicios directamente por parte de la Administración Pública. Con respecto a los trabajadores, a pesar de las resistencias legales en España al reconocimiento del movimiento obrero, a partir de 1819 en Manchester comienza un incremento de la capacidad de influencia de los trabajadores a nivel internacional hasta alcanzar en 1864 la creación de la primera internacional que tuvo su eco con su respectivo nacimiento en España en el año 1868, la creación del PSOE en 1879, la UGT en 1888 o la CNT en 1910.

Por tanto, cuando se procede a la municipalización *de facto* del servicio de limpieza viaria se da un elevado número de quejas tanto de los trabajadores, como de los ciudadanos y del Ayuntamiento de Madrid. Por otra parte, ya había alcanzado la madurez suficiente el Ramo de Limpiezas de la Administración Pública y ostentaba un gran peso sobre las decisiones para la ejecución del servicio así como la propiedad de los medios de producción. Por último, el entorno internacional resulta favorable tanto para un incremento del poder de los trabajadores como para la intervención del Ayuntamiento en la ejecución directa del servicio.

Desde este momento el análisis gráfico muestra un debilitamiento de los obligados que no tienen ninguna intervención en el servicio de limpieza y aunque el entorno (por la inestabilidad política) no es propicio para poder ejercer el suficiente poder, continúan existiendo quejas por parte de los obligados. A partir de la etapa de la dictadura y hasta la actualidad la propiedad de los medios de producción y la toma de decisiones aparece de forma muy tímida a partir de la transición (con las primeras privatizaciones) y continúa abriéndose paso hasta la actualidad. El camino inverso será realizado por parte de la Administración, desde la municipalización del servicio el Ayuntamiento ha afrontado una reducción del peso del entorno internacional así como de las quejas, sin embargo esta tendencia vuelve a incrementarse a partir de los 90.

La situación actual hace referencia a un estadio nuevo y, en parte, es debido a los contratos celebrados en la subasta del servicio que sitúa a la limpieza de Madrid en etapas similares a las que acontecían con Carlos II. Esto se explica por la modificación en la demanda de medios de producción y la intervención del servicio por parte del Ayuntamiento que procederá a la supervisión del servicio a través de controles de calidad. Sin embargo, se ha dado la circunstancia de un incremento sustancial de las quejas tanto de los ciudadanos como del Ayuntamiento así como de los trabajadores (también han crecido las quejas de las contratas). Por todo lo anterior, existe un contexto nuevo (con ecos de etapas anteriores) donde la diferencia sustancial con el pasado es la falta de propiedad de medios de producción por parte del Ayuntamiento así como su escasa capacidad de decidir sobre la ejecución del servicio de limpieza (aunque esto se ha ido modificando sensiblemente con el tiempo). En la actualidad las quejas se han incrementado por parte de todos las



instituciones y agentes. Aún así y por una parte ha mejorado (con respecto a etapas anteriores) el entorno favorable para el Ayuntamiento con procesos de municipalización (sobre todo en el norte de Europa). Sin embargo no poseen los medios de producción ni deciden sobre el servicio de limpieza, como sí ocurrió en la etapa de municipalización del servicio.

Con respecto a la quinta pregunta, la influencia de Chadwick en la evolución del servicio de limpieza de Madrid, ha sido contestada parcialmente en el capítulo 2.

Aunque existían tratados sobre higiene pública como el publicado por Johan Peter Frank en 1790, la intervención de Chadwick da inicio al movimiento higienista inglés que transcurre entre los años 1820 hasta la última década del siglo. Destacan especialmente los años 1837 hasta 1854 donde Chadwick desarrolla plenamente su teoría sobre la higiene urbana y consigue que se apruebe la *Sanitary idea* a través del *Sanitary report* llevándose a cabo un mandato para que los entes locales asumieran la obligación de adoptar las medidas necesarias para mejorar la higiene urbana. La filosofía de la *Sanitary idea* estaba relacionada con la higiene urbana como foco de debilidad en las personas y que, a su vez, generaba circunstancias más precarias en el entorno. La posibilidad de sumirse en la indigencia estaba vinculada a la debilidad física que producía la falta de higiene adecuada y, por tanto, no estaba relacionado con las clases sociales sino con el entorno donde vivías ya que las *miasmas* que surgían en lugares con una higiene insuficiente eran partículas que se transmitían por el aire facilitando la expansión enfermedades, pudiendo caer enferma cualquier persona. Todo esto, junto con la idea de monopolio natural, hace que Chadwick promueva la necesidad de intervención pública para mejorar las condiciones higiénicas de las ciudades que estaban siendo sometidas a un gran desarrollo como consecuencia de la revolución industrial.

Esta idea y el movimiento higienista que promovió Chadwick no tuvieron incidencia remarcable en el caso de la limpieza viaria de Madrid.

El servicio que se prestaba en la ciudad tiene un primer acercamiento a la intervención pública para mejorar la higiene urbana a través del *proyecto fácil y seguro* que presenta Mariano Nipho en 1760, donde destaca que se debería incorporar a los mozos que estaban realizando distintas actividades relacionadas con servicios públicos en una *sociedad de criados públicos* que permitiese crear todo un cuerpo de barrenderos municipal y poder ahorrar los costes de contratación del servicio a través de obligados e incrementar los ingresos municipales a través de la posterior venta de residuos.

En la evolución del servicio de limpieza viaria de Madrid no se encuentran estudios sobre higiene urbana que se vinculen con la necesidad de intervención pública como en el caso de Chadwick. Sí existieron variadas explicaciones sobre la higiene urbana (un caso paradigmático es la publicación en España del primer libro de medicina moderna -año 1679 de autoría italiana por Juan Bautista, que trata sobre la contaminación del aire que se respiraba en Madrid debido a la gran cantidad de residuos que se descomponían en las calles (López Piñero, 2006)) pero sin vinculación con los servicios públicos. La intervención es una idea que procede de la influencia del entorno europeo y que se desarrolla en España a partir de la publicación, en 1904, del influyente libro de Gascón y Marín *La municipalización de servicios* y el debate legal como consecuencia de la aprobación en Italia de la primera regulación en Europa continental del fenómeno municipalizador a través de la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* en 1903 (Magaldi Mendaña, 2013).

En Madrid, por una parte, se produjo el análisis y desarrollo del higienismo como rama relacionada con la medicina y, por otra se produjo la regulación y el estudio del fenómeno municipalista. Entre medias están los distintos sucesos municipalizadores que surgieron como el caso de la asunción *de facto* del servicio de limpieza por parte del Ayuntamiento de Madrid.

Chadwick lleva a cabo el desarrollo y publicación, en 1859, de una adaptación de la intervención pública para regular el mercado. Se trata de una forma de subasta de servicios o producción de bienes públicos. *La competencia por todo el campo*, con influencia de Bentham, supuso no sólo la importación de la noción francesa de competencia, sino la evolución y adaptación de un concepto que suponía, en realidad, fomentar la competencia de los obligados interesados en el servicio antes de otorgar el servicio a través de compromisos relacionados con la calidad del servicio, con el precio final de los bienes o la cantidad de éstos etc y no sólo con el precio de contratación del servicio. Esta idea tendría una gran influencia en todo el mundo. Aunque inicialmente quedó enterrada durante décadas es durante la década de 1960 cuando autores como Demetz recuperan esta idea y la amplían estableciendo la preferencia por este proceso frente a cualquier otro intento de regulación administrativa del mercado, convirtiéndose en la actualidad en el proceso por excelencia para la provisión de servicios públicos.

Finalmente esta idea influye en el proceso de provisión del servicio de limpieza pública debiendo utilizado desde comienzos de la (re)privatización del servicio hasta su punto más álgido con la celebración del CI5 que rige en la actualidad el servicio de limpieza viaria en toda la capital.

La sexta pregunta hace referencia a los efectos de la ideología en las decisiones de privatizar o municipalizar. Para poder dar contestación a esta pregunta observamos tanto el proceso de municipalización del servicio de limpieza viaria en Madrid y las olas municipalizadoras inglesas como las olas privatizadoras y el proceso privatizador del servicio madrileño y los planteamientos (re)municipalizadores surgidos en Europa.

La primera parte de la respuesta se sitúa en el momento en el que se asume la ejecución del servicio de limpieza viaria por parte de la Administración Pública. A este hecho le precede la existencia de varias etapas donde, de una parte, el propio Ayuntamiento había ido asumiendo y madurando todo un Ramo de limpiezas y, de otra parte, existe una tensa relación Administración – obligados – ciudadanos. A pesar de lo anterior y del respaldo internacional que existía en ese momento la propuesta del año 1897 de asumir temporalmente el servicio de limpiezas de una forma municipal recae sobre un alcalde perteneciente al partido Liberal, Álvaro Figueroa y Torres Mendieta (el Conde de Romanones).

El caso inglés resulta similar en muchos aspectos ya que se alcanza la municipalización como consecuencia de la prueba de diversas medidas que no tuvieron éxito (desde la libre competencia hasta intentos de regulación de la actividad monopolística), asumiendo precisamente en Birmingham el alcalde Joseph Chamberlain perteneciente al partido liberal inglés.

Por otra parte, ambas decisiones preceden en cada país a la segunda ola municipalizadora que sí contendrá un cuerpo teórico que respalde dichas actuaciones (aunque en el caso de Madrid ya se venían observando los beneficios encontrados en la municipalización de otras capitales europeas como en el caso de Bruselas en 1871). Este cuerpo teórico quedará vinculado a posiciones políticas de izquierdas: por ejemplo la declaración hecha

por Sidney Webb durante la II Internacional sobre la necesidad de procesos municipalizadores para la ampliación de los medios de producción públicos o la municipalización de servicios con posturas más políticamente marcadas frente a las acciones del *industrialismo inglés* mucho más pragmático en este apartado.

La segunda parte de la respuesta hace referencia a los procesos privatizadores. En contraste con la primera parte en este punto existen disparidad de experiencias. De las contenidas en la presente tesis podemos concluir que el inicio del proceso privatizador de la limpieza de Madrid comienza con una alcaldía aún sometida a las estructuras Franquistas y en los albores de la transición, sin embargo la hoja de ruta de la privatización del servicio de limpiezas de Madrid es diseñada por el PSOE y será el Partido Popular quien finalice su ejecución.

En el caso inglés los procesos privatizadores surgen como consecuencia, entre otras causas, de la crisis presupuestaria, la crisis del petróleo, la conveniencia ideológica, los nuevos análisis de gestión pública... El desarrollo desde los años 30 del estudio de los bienes públicos y la acción colectiva otorga una nueva perspectiva de estudio que generará la base del conocido Public Choice. A pesar de lo anterior, habrá que esperar hasta las decisiones de privatización en el entorno de una dictadura como la chilena y, posteriormente, a la ejecución de los programas económicos de los partidos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en 1979 y 1980 respectivamente, para ver cómo se genera una auténtica ola internacional de privatización municipal que afectará a casi la totalidad del espectro político.

Por todo lo anterior y observando los procesos (re)municipalizadores actuales se observa que, inicialmente, la ideología no determinaba las acciones municipalizadoras y que estas eran consecuencias de etapas previas sin relación con la ideología política. Este hecho se repite durante la ola privatizadora de los 70 – 90 afectando y siendo ejecutada por partidos de diversas ideologías dentro del espectro político. Sin embargo, los planteamientos actuales de (re)municipalización han sido llevado a cabo, en su mayoría, por marcas electorales de centro izquierda o izquierda, por lo que se concluye que en la actualidad la ideología no tiene una especial relevancia a la hora de determinar la gestión municipal de un servicio público.

Por último, la séptima pregunta planteada hace referencia a los efectos del entorno internacional en las decisiones de privatizar o municipalizar. Para dar respuesta a esta pregunta se debe prestar atención a tres fases distintas: la primera hace referencia al entorno internacional que existía antes de la municipalización del servicio de limpieza viaria de Madrid, la segunda fase se relaciona con el contexto internacional hasta alcanzar la privatización del servicio de limpieza y finalmente, la tercera fase que transcurre desde el final del proceso privatizador hasta la actualidad.

La primera fase transcurre con una primera etapa inicial basada en un entorno internacional favorable a los obligados de limpieza, aunque esto comenzará a cambiar durante la etapa de Fernando VI con sucesos internacionales como la aceptación por economistas, como Adam Smith, de intervenciones por parte del Estado para garantizar la provisión de algunos servicios. Además acontece la Revolución Francesa desde el 1789 hasta el 1799.

Durante esta fase se da un incremento paulatino de las ideas en defensa de una mayor intervención pública en el mercado como consecuencia del estudio de los monopolios naturales, de la competencia y de los efectos de la revolución industrial. En este contexto

se enmarca la publicación de la *Sanitary idea* de Chadwick. También, en esta etapa se inician las primeras manifestaciones del movimiento obrero a partir de 1819 en Manchester y las primeras modificaciones legislativas a partir de 1824 dirigidos a reconocer el derecho de asociación. Todo ello, junto con las etapas mencionadas anteriormente, por las que atraviesan las relaciones contratas-administración-consumidores, hace que en Inglaterra, a partir de 1845, se den las primeras regulaciones de los monopolios otorgando una mayor intervención de los entes públicos. Todo ello da lugar a las décadas de 1840 y 1850 que se centrarán en el estudio del monopolio, la intervención en el mercado o la acción colectiva.

Será a partir de la década de 1890 cuando comience un verdadero movimiento municipalista en Europa. Sin embargo esto viene precedido de una fase revolucionaria que recorrerá toda Europa (Comuna de París en 1871, Iª internacional en 1864) y de la creación del *industrialismo inglés*, a partir de 1874, con un incremento de la intervención municipal en la gestión de servicios públicos que será posteriormente asumido por la Sociedad Fabiana (fundada en 1884) otorgando la mayor parte del peso teórico a la municipalización de servicios, terminando con las propuestas municipalizadoras planteadas por Sidney Webb en 1896 durante la celebración de la IIª internacional.

En el contexto señalado se enmarca la ejecución de facto del servicio de limpieza de Madrid y la introducción del debate municipalizador en España durante los primeros años del S. XX.

En el análisis del gráfico referente a la evolución del peso del Ayuntamiento y de los obligados en el servicio de limpieza, se observa que el peso de las quejas y el entorno internacional está en su punto más álgido para el Ayuntamiento con respecto a etapas anteriores donde existía un contexto más propicio para la actividad de los obligados. Esto explica que, junto con los medios de producción y la toma de decisiones dentro de la propia Administración Pública, se procediese, parte del Partido Liberal a ejecutar el servicio de forma municipal. De hecho, en los primeros años del inicio de la ejecución pública, al ser una circunstancia inicialmente de carácter temporal se requiere al Dr. Chicote en 1906 elaborar un informe sobre la reorganización del servicio de limpieza (Chicote, 1906), citando que “el ejemplo de las grandes poblaciones como Berlín, Hamburgo, Rotterdam y otras, demostraban plenamente la superioridad del procedimiento recomendado”. Por tanto queda patente la mirada continua al extranjero antes de tomar una decisión sobre la municipalización definitiva del servicio, circunstancia que también explica que esta decisión no se hubiese puesto en marcha en etapas anteriores cuando las relaciones entre la administración-los obligados y los ciudadanos ya se encontraban en al final de la fase de intento de regulación del servicio y, por otra parte, la visión de seguimiento de las grandes capitales europeas tiene sentido ya que el debate sobre la municipalización no comenzará en España, con influencia francesa y sobre todo italiana, hasta el año 1904 con la publicación de la obra de Gascón y Marín.

El movimiento municipalizador tendrá influencia hasta que se va diluyendo a favor de posturas estatalizadoras coincidiendo con el estudio de los bienes públicos desde una nueva perspectiva. Esta nueva óptica de los bienes públicos reanimará el debate sobre la intervención de los entes públicos en el mercado y comenzarán los primeros análisis sobre la privatización y la eficiencia en la gestión pública que tendrán su punto cumbre con el movimiento (re)privatizador durante las décadas de 1970 a 1990. De forma conjetural podemos decir que la decisión inicial de privatización (entendida como externalización

de servicio ya que no existía servicio de limpieza en los primeros distritos en los que entran las primeras contratas) pudo estar fundamentada en las medidas adoptadas por Chile durante las décadas 70-80, ya que, entre otros factores socioeconómicos, el alcalde Arespachocha era un conocido simpatizante de la dictadura chilena<sup>97</sup>. Sin embargo, el Plan de Limpiezas donde se propone como meta la privatización del servicio completo en el año 1997 se crea durante la alcaldía socialista de Madrid en el año 1984. Por tanto, la privatización del servicio de limpiezas de Madrid se da dentro del contexto de la ola privatizadora iniciada en la década de los 70 y espoleada a través de programas como el *Reaganomics* en EEUU o Thatcher en Inglaterra desde inicios de la década de los 80. Así pues, la decisión de privatización del servicio de limpieza se enmarca dentro de un contexto internacional proclive a estas acciones.

Finalmente, desde comienzos de la década de los 90, se inicia una etapa de estudios comparativos entre intervención pública y privada que avanzarán el debate a una doble perspectiva: la ineficiencia de la intervención pública para alcanzar acuerdos entre los individuos y la redefinición económica de los bienes públicos analizando casos particulares con el objetivo de mejorar las decisiones que se adoptan en torno a los servicios colectivos.

A comienzos del año 2000 se dan las primeras propuestas de recuperación de gestión pública de servicios públicos básicos como el agua o la gestión de residuos con remunicipalizaciones importantes (sobre todo el Francia y Europa del norte). Estas propuestas no contienen un nuevo cuerpo teórico y se basan en elementos similares a los esgrimidos durante la ola remunicipalizadora de finales de S.XIX. Sin embargo, estos planteamientos sí han incorporado el elemento de tensión fiscal (anteriormente era uno de los elementos principales manejado durante la ola (re)privatizadora), debido a la crisis económica de finales de 2007 ello ha provocado un desarrollo en otros ámbitos relevantes dentro de capitales europeas (el 75% de las candidaturas que se presentaban a la alcaldía de Berlín en las elecciones de 2011 contenían en sus programas elementos (re)municipalizadores). La situación en el año 2015 para el Ayuntamiento de Madrid y el servicio de limpieza viaria resulta paradigmática ya que, aunque existe un contexto internacional más proclive a la gestión pública del servicio que en etapas anteriores el nivel de descontento sobre el servicio tanto por parte del consistorio como por parte de los ciudadanos es más elevado. Las diferencias fundamentales con respecto a etapas anteriores y con respecto a experiencias similares que se han dado en el norte de Europa es (a) la libertad económico financiera que poseen los municipios en otras regiones europeas con respecto al régimen económico administrativo que rige en España, junto con la restricción presupuestaria que encorseta las cuentas municipales como consecuencia de la crisis económica (Arribas Cámara & Cárdenas del Rey, 2016), y (b) la existencia en etapas anteriores de una maduración e integración del Ramo de Limpiezas dentro de la propia estructura del Ayuntamiento de Madrid y un incremento de la propiedad de los medios de producción, conteniendo todos los elementos (excepto el personal) para poder ejecutar el servicio, no siendo ya estas circunstancias las actuales.

---

<sup>97</sup> Noticia El País 28 de septiembre de 1988 “Críticas generalizadas al apoyo de Arespachocha a Pinochet” (hemeroteca El País).

Noticia ABC 29 de septiembre de 1988 “Demócratas con plumero” (pág. 33)

## 7. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO





A lo largo del presente ensayo se ha observado la evolución de los diferentes elementos que conforman el sentido económico de servicio público y las etapas por las que ha atravesado y se ha analizado el caso del servicio de limpieza viaria de Madrid.

Sin ser la intención desarrollar el contenido completo de cada hito citado, el sentido de la investigación ha sido delimitar un marco de estudio y trazar una línea de acontecimientos donde se pueda observar la existencia de las diferentes etapas e influencias, ya que estos elementos son clave para poder interpretar de una forma más concisa la situación actual.

La síntesis de la presente tesis recoge las distintas ideas aportadas por cada capítulo desarrollado. Por tanto, las conclusiones serían:

Sobre la dinámica realidad – teoría en la municipalización y privatización de servicios:

- En la primera ola municipalizadora la realidad marca los debates y respuestas teóricas, mientras que en la segunda ola municipalizadora existe un cuerpo teórico conformado que empuja dichas acciones.

Difiere de la ola (re)privatizadora la existencia de la composición de un desarrollo teórico que fomentó, junto a otras causas, las acciones que se tomaron a partir de la década de los 70. Esta fase (re)privatizadora estuvo influenciada por las teorías sobre los bienes económicos desarrolladas en las décadas anteriores.

Sin embargo la etapa (re)municipalizadora iniciada con el cambio de milenio responde a una realidad observada en la gestión de servicios públicos por parte de entes privados, sin que exista una renovación de las ideas municipalistas.

Sobre la influencia de Chadwick y el higienismo británico:

- Chadwick tuvo una gran influencia en el movimiento higienista inglés y en los inicios de la intervención pública. Sin embargo, el impacto de Chadwick en la primera ola municipalista fue relativamente bajo. En Europa continental la influencia de Chadwick es baja y resultan mucho más influyentes los movimientos conformados en Italia o Francia.

La influencia de Chadwick en el servicio de limpieza de Madrid no tuvo apenas relevancia ya que sí se produjo el análisis y desarrollo del higienismo pero como rama relacionada con la medicina (no con la economía, sociología...) y, además, se produjo la regulación y el estudio del fenómeno municipalista.

Sin embargo, Chadwick lleva a cabo, en 1859, una adaptación de intervención pública para regular el mercado: *La competencia por todo el campo*. Esta idea tendría una gran influencia en todo el mundo con un especial empuje a partir de la década de 1960, convirtiéndose en la actualidad en el proceso por excelencia para la provisión de servicios públicos. En este sentido, aunque los procesos de subasta del servicio de limpieza de Madrid se comienzan a utilizar desde etapas muy tempranas, el proceso presentado por Chadwick y posteriormente

desarrollado a través de la teoría de subastas es una idea que influye en el proceso de provisión del servicio de limpieza pública comenzando a ser utilizado a comienzos de la (re)privatización del servicio hasta la actualidad (Contrato Integral 5).

Sobre la evolución del servicio de limpieza de Madrid, etapas e influencias, similitudes y diferencias con el caso inglés:

- Tradicionalmente se ha establecido como el lugar común donde radicar la primera municipalización de servicios en Inglaterra. Como se ha visto en la presente tesis, sería más preciso establecer Inglaterra como cuna del movimiento municipalizador inglés, ya que existieron municipalizaciones de servicios en Europa continental con anterioridad a la llevada a cabo en Birmingham en 1874, como por ejemplo la limpieza viaria de Bruselas en 1871. No obstante, el movimiento municipalizador inglés supuso el comienzo de estos movimientos a una escala que trascendía la mera localidad en cuestión. Es por este motivo por el que se procede a la comparativa con el caso inglés.
- El servicio de limpieza de Madrid atraviesa distintas etapas desde su nacimiento hasta la actualidad. Se puede realizar una división en dos bloques, siendo el primero el que transcurre desde los inicios de Madrid hasta principios del S. XX (etapa Alfonso XII, Regencia y Alfonso XIII) y un segundo bloque que transcurre desde la II República hasta la actualidad. La municipalización se produce *de facto* en el servicio de limpieza viaria cuando, en etapas anteriores, se daba un elevado número de quejas tanto de los trabajadores como de los ciudadanos y del Ayuntamiento de Madrid. Por otra parte, ya se había alcanzado la madurez suficiente en el Ramo de Limpiezas de la Administración Pública y éste ostentaba un gran peso sobre las decisiones para la ejecución del servicio, así como la propiedad de los medios de producción. Por último, el entorno internacional resulta favorable tanto para un incremento del poder de los trabajadores como para la intervención del Ayuntamiento en la ejecución directa del servicio.

Desde el final de la etapa de la dictadura y, sobre todo, desde la transición, la propiedad de los medios de producción y la toma de decisiones por parte de las contratas se incrementa paulatinamente (con las primeras privatizaciones) y continúan abriéndose paso hasta la actualidad. En paralelo ha caminado el refuerzo del entorno internacional a las contratas de servicios. Sin embargo, desde la década de los 90, se incrementan las quejas y se reduce este entorno internacional favorable a las contratas. Por todo lo anterior, existe un contexto nuevo, aunque con elementos que coinciden con etapas anteriores, que difiere con el pasado en la falta de propiedad de medios de producción por parte del Ayuntamiento así como en la escasa capacidad de decidir sobre la ejecución del servicio de limpieza.

- Las etapas generales superadas por los servicios públicos (sobre todo en el caso inglés) y las acontecidas en el servicio de limpieza de Madrid tienen similitudes: (a) la tensión creciente entre concesionarios y consumidores, (b) el intento de regulación y supervisión de los servicios infructuosos, (c) la asimilación por parte

de la ciudadanía del pago por el servicio y la tasa pública, (d) el incremento de los costes de consumo del servicio. Sin embargo, existen diferencias como la intencionalidad de eliminar tensiones entre las distintas clases sociales o el interés de las industrias instaladas en el desarrollo de servicios públicos. Estos dos elementos sí se encontraron en el proceso inglés, pero no es tan claro que estuviesen presentes en el proceso de Madrid.

El proceso municipalizador inglés y el proceso vivido en la limpieza viaria de Madrid difieren en que, en este último, existe una autentica influencia de experiencias extranjeras; aunque en España no se había dado un desarrollo maduro de la teoría de la municipalización (la influencia llegaría más tarde a través de Italia), sí existió una clara influencia extranjera. Por otra parte, el caso inglés supuso que los servicios comenzaron rápidamente a institucionalizarse y a tecnocratizarse, mientras que en el caso de la limpieza de Madrid estos hechos son fruto de un incremento paulatino y dilatado a lo largo del tiempo por parte de la administración sobre el propio servicio (la institucionalización de los hábitos ya se había creado con anterioridad a la municipalización del servicio).

Sobre los efectos de la ideología y el entorno internacional en las decisiones de privatización o municipalización:

- Si se analizan los efectos de la ideología en las decisiones de privatizar o municipalizar en los casos Inglaterra – Madrid, se observa que inicialmente la ideología no determinaba las acciones municipalizadoras, sino que estas decisiones eran consecuencia de etapas previas que hubiese atravesado el servicio público (este hecho vuelve a repetirse en las decisiones de (re)privatización desde la década de los 70 hasta los 90). A pesar de ello los planteamientos actuales de (re)municipalización han sido llevados de forma mayoritaria por marcas electorales de centro izquierda o izquierda, por lo que se concluye que la ideología no tiene una especial relevancia a la hora de determinar gestión municipal de un servicio público (aunque a priori puedan ser identificadas con un determinado signo político).

Sin embargo, sí existe una vinculación entre el contexto internacional y las decisiones de privatización o municipalización. Las acciones que se tomaron en uno u otro sentido, tanto en Inglaterra como en el servicio de limpieza de Madrid, se mueven en paralelo al contexto internacional, y se encuentran enmarcadas dentro de cada ola correspondiente (municipalización-(re)privatización-(re)municipalización).

## **7.1 Futuras líneas de trabajo:**

Una de las mayores satisfacciones para un investigador es que su trabajo no se pierda en el olvido y tenga un recorrido futuro. La intención de la presente tesis, además de intentar dar respuesta a las preguntas planteadas, pasa por ser una base sobre la que construir futuras investigaciones.

Dado que hasta la fecha no existía ningún trabajo exclusivo sobre la limpieza viaria de Madrid la presente tesis puede ser el inicio de futuros caminos como son:

- El seguimiento en las decisiones adoptadas sobre municipalización a partir de las elecciones de 2019 y el nuevo equipo de gobierno municipal.
- Continuar el estudio de la evolución de los marcadores presentados en la tesis para determinar en que grado se encuentran las relaciones Ayuntamiento – contrata – ciudadanos.
- Observar la existencia de un posible movimiento (re)privatizador de servicios públicos básicos.
- Determinar la influencia de las centrales sindicales en el movimiento (re)municipalizador.

Además de los puntos mencionados que forman parte de la extensión natural del presente estudio, sería extremadamente interesante iniciar el estudio de:

- La relación de la tecnoestructura de las contratas con el servicio de limpieza viaria y el Ayuntamiento de Madrid.
- La comparación de los resultados de eficiencia y coste del servicio entre empresas públicas del entorno de Madrid capital y sus homólogos privados (lotes de Madrid en empresas privadas).
- La evaluación del desarrollo de la contratación pública bajo el formato de contratos integrales de servicios básicos.
- El análisis de la evolución de los convenios colectivos de limpieza viaria de Madrid capital y el establecimiento de una comparación con las etapas proyectadas en la presente tesis.

## 8. BIBLIOGRAFÍA



- Abós Santabárbara, Á. L. (2009). Desamortización de Mendizábal y Madoz. Modernidad y despojo. Cuarte de Huerva, Zaragoza: Delsan.
- Aizpuru Murua, M. X. (2007). El otoño de 1936 en Guipúzcoa. Irun: Alberdania.
- Alarcón Caracuel, M. (1975). El derecho de asociación obrera en España (1839-1900). Madrid: Ediciones de la revista de trabajo.
- Albi, F. (1943). El Corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta: Estudio histórico-crítico. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Alonso Torralba, V. (1738). Empeño español, que hace patente el modo de limpiar las Calles de Madrid con modo no practicado en España. Madrid: Antonio Sanz.
- Alvarez Aledo, C. (1994). La segmentación laboral en el sistema productivo español: estructura y evolución. Información Comercial Española, 110-128.
- Álvarez Junco, J., & Shubert, A. (2000). Spanish History since 1808. London: Edward Arnold (Publishers) Ltd.
- Álvarez, A. (2010). Early Neoclassical views on Monopoly: The Cournotian heritage. *Ecos de Economía*(30), 101-120.
- Alvarez, I., Luengo, F., & Uxo, J. (2014). Fracturas y crisis en Europa. Madrid-Buenos Aires: UCM.
- Arbeloa, V. (2015). El quiebro del PSOE en 1933-1934. Del gobierno a la revolución. Tomo II. Madrid: ACCI.
- Arce, J. (1735). Dificultades vencidas. Reglas Especulativas y Prácticas para la limpieza y aseo de las Calles de esta Corte (2010 ed.). Valladolid: Maxtor.
- Ardemans, T. (1724). Fluencias de la Tierra y Curso Subterráneo de las aguas. (F. d. Hierro, Ed.) Madrid: Francisco del Hierro.
- Arena, R. (2003). The economics of Alfred Marshall. Basingstoke-Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Aristóteles. (345 a.C.). Política (2005 ed.). Madrid: Akal.
- ARMH, & FeSP-UGT. (2017). Memoria limpia. Madrid: ARMH y Ayuntamiento de Madrid.
- Arnanz, L., Díez, R., & Fernández, J. (2000). Las condiciones de trabajo en el sector de la limpieza viaria. Departamento de Sociología III. Madrid: UCM.
- Aróstegui, J. (2013). Largo Caballero. El tesón y la quimera. Barcelona: Editorial Debate.
- Arribas Cámara, J., & Cárdenas del Rey, L. (2016). Eurobonos: Evolución y soluciones de la deuda en Europa. (UCM, Ed.) Política y Sociedad, 259-279.



- Arribas Cámara, J., & Cárdenas del Rey, L. (2017). Monetary policy as Compensatory Power? An Institutional Approach to the Eurozone Crisis. *Journal of Economic Issues*, En prensa.
- Avilés Farré, J. (2002). *Historia política de España*. Madrid: Istmo.
- Aylmer, M. (1908). *Municipal trading*. London: Fabian Society.
- Ayuntamiento de Madrid. (1980). Saneamiento y medio ambiente. (R. Gamazo Rico, Ed.) *Villa de Madrid*(67), 59-60.
- Ayuntamiento de Madrid. (1983). Limpiezas: Un trabajo ingrato. *Villa de Madrid*(76), 129-130.
- Ayuntamiento de Madrid. (1984). *Libro blanco de la limpieza de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid. (1984). Plan de limpieza de la ciudad de Madrid. *Estudios e información*. Madrid: Torreblanca.
- Ayuntamiento de Madrid. (1989). Reglamento de Régimen Interior para el Personal del Servicio de Limpiezas. *Boletín Oficial Ayuntamiento de Madrid*(4801), 151-154.
- B. Ekelund, R., & F. Hébert, R. (1981). The proto-history of franchise bidding. *Southern Economic Journal*, 48(2), 464-474.
- Babiano Mora, J. (1995). *Emigrantes, cronómetros y huelgas. Un estudio sobre el trabajo y los trabajadores sobre el franquismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Bailyn, B. (1993). *Federalist and Antifederalist speeches, articles, and letters during the struggle over ratification*. Nueva York: Library of America.
- Balbona, D. (2013). La forma de las huelgas en España 1905-2010. *Política y sociedad*, 235-268.
- Baquero Almansa, Á. (1913). *Los profesores de las Bellas Artes murcianos*. Murcia: Sucesores de Nogués.
- Barciela López, C. (2013). *Recuerdos del Madrid de la posguerra*. San Vicente del Raspeig: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Barciela, C., Carreras, A., & Tafunell, X. (2005). *Estadísticas históricas de España siglo XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Bel, G. (2006 b). Retrospectives: The Coining of “Privatization” and Germany's National Socialist Party. *Journal of Economic Perspectives*, 20(3), 187-194.
- Bel, G. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Barcelona: Marcial Pons.
- Bellod Redondo, J. (2007). Crecimiento y especulación inmobiliaria en la Economía Española. *Estudios de economía política*(8), 59-82.
- Bellod, J. F. (2014). El fracaso de las instituciones presupuestarias en las entidades locales. *Auditoría pública*(63), 83-94.

- Bennassar, B. (1983). *La España del Siglo de Oro*. Barcelona: Grijalbo.
- Bentham, J. (1962). *The Works of Jeremy Bentham* (Vol. 4). (J. Bowring, Ed.) Edimburgo: William Tait.
- Bentham, J. (1979). *El panóptico*. Madrid: La Piqueta.
- Bernaldo de Quirós, C., & Llanas Aguinalado, J. M. (1901). *La mala vida en Madrid. Estudio psico-sociológico*. Madrid: Imprenta de Antonio Marzo.
- Bernstein, E. (1893). *Ferdinand Lassalle as a Social Reformer*. Londres: Swan Sonnenschein and Co.
- Bertrand, E. (2018). John Stuart Mill and the concept of externality: what counts as a harm. ESHET Conference 7-9 junio, (pág. 23). Madrid.
- Biais, B., & Perotti, E. (2002). Machiavellian Privatization. *The American Economic Review*, 92(1), 240-258.
- Bilbao, A. (1993). El contexto histórico de las ordenanzas laborales. *Economía y sociología del trabajo*(21-22), 62-71.
- Bishop, M., Kay, J. A., & Mayer, C. P. (1994). *Privatization and economic performance*. Oxford; Nueva York: Oxford University Press.
- Blasco Esquivias, B. (1998). *¡Agua Va! La higiene urbana de Madrid (1561-1761)*. Madrid: Caja Madrid D.L.
- Bodelón, T. B. (2015). *Enrique Serrano Fatigati y la sociedad española de excursiones [Tesis]*. Madrid: UNED (Fac. Geografía e Historia. Dep. Historia del arte).
- Bookchin, M. (2001). *Los Anarquistas españoles*. Valencia: Numa.
- Bowen, H. (1943). The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources. *The Quarterly Journal of Economics*, 58(1), 27-48.
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-484.
- Bravo Morata, F. (1984). *Historia de Madrid (Vol. I)*. Madrid: Fenicia.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(125), 1-14.
- Buchanan, J. M. (1965). Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers. *Ethics*, 76.
- Buchanan, J. M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods* (1999 ed.). Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (1984). *Theory of Public Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan: University of Michigan Press.

- C. Taylor , H., & S. Wehrwein, G. (1943). Richard T. Ely. *The Journal of Land & Public Utility Economics*, 19(3), 387-390.
- Calle Saiz, R. (1970). Los bienes públicos, los bienes de mérito y los bienes de demérito. *Revista de economía política*, 5-72.
- Cameron, R., & Neal, L. (2016). *Historia económica mundial: Desde el paleolítico hasta el presente*. Madrid: Alianza editorial.
- Cárdenas del Rey, L. (2017). *Estudios de macrodinámica aplicados a la economía española: productividad, inversión y distribución de la renta*. Madrid: Tesis UCM.
- Casanova, E. (2007). *Lo que queda del marxismo*. Zaragoza: Caxón de sastre (Prensas Universitarias de Zaragoza).
- Castillo, S. (2008). *Historia de la UGT*. Madrid: Siglo XXI.
- Catalán Vidal, J. (1991). Del "milagro" a la crisis: la herencia económica del franquismo. En M. Etxezarreta Zubizarreta, *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*. Barcelona: Icaria.
- Cervera Vera, L. (1954). *Resumen histórico del urbanismo en España*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Chadwick, E. (1859). Results of different principles of legislation and administration in Europe: of competition for the field as compared with competition within the field of service. *Journal of the Statistical Society of London*, 22(3), 381-420.
- Chadwick, E. (1859). Results of different principles of legislation and administration in Europe: of competition for the field as compared with competition within the field of service. *Journal of the Statistical Society of London*, 22(3), 381-420.
- Chadwick, E. (1965). *Report on the sanitary condition of the labouring population of GT.Britain*. Edimburgo: University Press.
- Chamizo González, J. (2010). Aspectos económicos y medioambientales en la gestión de residuos sólidos urbanos [Manuscrito] : cálculo de costes e indicadores : el caso de Ayuntamiento de Madrid. Madrid: UCM.
- Charbit, Y. (2002). The political failure of an economic theory: Physiocracy. *Population*, 57(6), 855-883.
- Chauvier, S. (2013). *Ethique sans visage: Le problème des effets externes*. Paris: Librairie philosophique J. Vrin.
- Chavance, B. (2013). *Institutional economics*. London: Routledge.
- Chicote, C. (1906). *Reorganización del servicio de la limpieza de Madrid*. Madrid: Imprenta de Ricardo Fe.
- Chicote, C. (1906). *Reorganización del servicio de la limpieza de Madrid*. Madrid: Imprenta de Ricardo Fe.

- Chrystal, K. A., & Pennant-Rea, R. (2000). *Public choice analysis of economic policy*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Clarke, W. (1985). Industrial. En M. Gutiérrez Sánchez, & F. Jiménez Núñez, *Ensayos Fabianos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Clifton, J., Comín, F., & Díaz Fuentes, D. (2006). La privatización de empresas públicas en la UE: ¿la vía británica o la senda europea? *Revista de Economía Mundial*(15), 121-153.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of law and economics*, 3, 1-44.
- Conde de Fernán-Núñez, C. (1898). *Vida de Carlos III* (1999 ed.). Alicante: biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Cornes, R., & Sandler, T. (1994). Are Public Goods Myths? *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), 369-385.
- Corral, J. (1984). *El Madrid de los Borbones*. Madrid: Avapiés.
- Correa Bonet, A. (1986). La arquitectura y el urbanismo. En *Historia de España Menéndez Pidal* (Vol. XXIV). Madrid: Espasa Calpe.
- Cournot, A.-A. (1838). *Investigaciones acerca de los principios matemáticos de la teoría de las riquezas* (1969 ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Cournot, A.-A. (2012). *Principes de La Theorie Des Richesses*. Nabu Press.
- Crain, W. M., & Ekelund, R. B. (1976). Chadwick and Demsetz on Competition and Regulation. *The Journal of Law and Economics*, 19(1), 149–162.
- Crespo, R. (2013). *Philosophy of the Economy. An Aristotelian Approach*. Nueva York - Londres: Springer.
- De Jasay, A. (1990). *Social Contract, Free Ride: A Study of Public Goods Problem*. Oxford: Clarendon Press.
- De Roover, R. (1951). Monopoly theory prior to Adam Smith: A revision. *The quaterly journal of economics*, 65(4), 492-524.
- Delgado Riaño, A. (2015). *La conciencia de lo común frente a la falsa dicotomía estado-mercado: Análisis de la perspectiva de Elinor Ostrom (1933-2012)*. Madrid: Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Demsetz, H. (1968). Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, 55-65.
- Desmarais-Tremblay, M. (2014). On the definition of Public goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution. *Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*.
- Díaz Pedregal y Fernández, M. (1930). *Municipalización comparada*. Madrid: Tipografía de archivos.

- Dognin, P.-D. (2004). *Introducción a Karl Marx*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-78.
- Domberger, S., & Rimmer, S. (1994). Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1(3), 439-453.
- Domingo Palacio, T. (1905). *Documentos del Archivo General de la Villa de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Dominguez Ortiz, A. (1973). *Hechos y figuras del siglo XVIII español*. Madrid: Siglo XXI.
- Donahue, J. D. (1989). *La decisión de privatizar: Fines públicos y medios privados* (1991 ed.). Barcelona: Paidós Ibérica.
- Dorfman, R. (1969). *General equilibrium with public goods*. Londres: Macmillan.
- Dougherty, K. (2003). Public Goods Theory from Eighteenth Century Political Philosophy to Twentieth Century. *Public Choice*, 117(3-4), 239-253.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Drucker, P. F. (1969). *The Age of Discontinuity, Guidelines to Our Changing Society* (2013 ed.). Burlington: Elsevier Science.
- Dupuit, J. (1852). Lines of transportation. En *Dictionnaire de l'Economie Politique* (Vol. 2). Paris: Coquelin and Guillaumin.
- Durá Juez, P. (2003). *Teoría de subastas y privatizaciones: un modelo de reputación del vendedor*. Madrid: UCM (Fac. CC. Económicas y Empresariales; Dep. Economía Aplicada III) [Tesis].
- Ealham, C., & Richards, M. (2010). *España fragmentada. Historia cultural y Guerra Civil española, 1936 - 1939*. Granada: Comares.
- Edgeworth, F. (1925). *Papers relating to political economy*. Londres: Macmillan and Co.
- Edgeworth, F. Y. (1881). *Mathematical Psychics: An essay on the application of mathematics to the moral sciences*. Londres: C.K. Paul & co.
- Edgeworth, F. Y. (1911-1913). Contribution to the theory of railway rates I-IV. *The Economic Journal*, 21,22,23, 346-370; 551-571; 198-218; 206-226.
- Ekelund, R., & Price III, E. (1979). Sir Edwin Chadwick on competition and the social control of Industry: Railroads. *History of political economy*, 11(2), 213-239.
- Ely, R. (1886). Social studies: The reform of Railway abuses. *Harper's New monthly magazine*, 73(436), 571-578.

- Ely, R. T. (1888). *Problems of today*. Nueva York: T. Y. Crowell and Co.
- Ely, R. T. (1889). *Social Aspects of Christianity: And Other Essays*. Nueva York: T. Y. Crowell and Co.
- Ely, R. T. (1900). *Monopolies and Trusts*. Michigan University: Macmillan.
- Ely, R. T. (1922). *Outlines of Economics*. Nueva York: Mac Millan.
- Esteve Pardo, J. (2017). Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*(202), 305-336.
- Ezquiaga, J. (1988). La ciudad deseada: Las ordenanzas urbanas en el Madrid de Carlos III. En J. M. Ezquiaga, Carlos III Alcalde de Madrid. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Faraldo, F., & Ullrich, A. (1906). *Corregidores y Alcaldes de Madrid (1219-1906)*. Villa y Corte de Madrid: Alonso.
- Fernández García, A. (2008). La evolución social de Madrid en la época liberal. Madrid: Fundación COAM, Ayuntamiento de Madrid.
- Fernández, T.-R. (1999). Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy. *Revista de Administración Pública*(150), 57-74.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. (1991). Production costs, transaction costs, and local government contractor choice. *Economic Inquiry*, 29(3), 541-554.
- Feuchtwanger, E. (2001). *Imperial Germany 1850-1918*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Fishel Milbum, J. (1958). The Fabian Society and the British Labour Party. *The Western Political Quarterly*, 11(2), 319-339.
- Flores Andrade, A. (2000). Los empresarios y la transición a la democracia en España. *Estudios Sociológicos*, 18, 695-726.
- Fontana, J., & Villares, R. (2007). *Historia de España*. Barcelona: Critica.
- Forest de Belidor, B. (1729). *La science des ingénieurs dans la conduite des travaux de fortification et d'architecture civile*. Paris: Rues Jacques (Chez Claude Jombert).
- Frohlich, N. (1990). Social Contract, Free Ride. *Economics and Philosophy*, 6(2), 327.
- Galt, W. (1844). *Railway reform, Its expediency and practicability considered, with a copious appendix containing a description of all the railways in Great Britain and Ireland: fluctuations in the prices of shares, statistical and parliamentary returns, etc*. London: Pelham Richardson, Cornhill.
- García Cortés, M. (1947). El servicio de limpieza en Madrid. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 546-561.
- García de Enterría, E. (1955). La actividad industrial y mercantil de los municipios. I Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid-Granada.

- García, E. (diciembre de 1981). Villa de Madrid. Hacia una política de municipalización, 82. (C. Hernández, Entrevistador) Ayuntamiento de Madrid.
- Garrido Falla, F. (1994). El concepto de servicio público en derecho español. *Revista de Administración Pública*(135), 7-36.
- Gascón y Marín, J. (1904). *Municipalización de servicios públicos*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- Gibert Sanchez de la Vega, R. (1949). *El concejo de Madrid. Su organización en los siglos XII al XV* (Estudios Históricos ed.). Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local (Gráficas Martínez Barrafón).
- Gill, L. (2002). *Fundamentos y límites del capitalismo*. Madrid: Trotta.
- Goldberg, V. P. (1976). Regulation and Administered Contracts. *The Bell Journal of Economics*, 7(2), 426-448.
- González Cuevas, P., & Martínez Arancón, A. (2010). *Ideas y formas políticas: del triunfo del absolutismo a la posmodernidad*. Madrid: UNED.
- Gonzalez de Amezúa y Mayo, A. (1926). *Las primeras ordenanzas municipales de la Villa y Corte de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- González González, M. (1979). *La economía política del franquismo 1940-1970. Dirigismo, mercado y planificación*. Madrid: Tecnos.
- Gruber, J. (2011). *Public Finance and Public Policy*. Nueva York: Worth Publishers.
- Gruchy, A. G. (1972). *Contemporary Economic Thought: The contribution of Neo-institutional Economics*. Nueva York: The MacMillan Press.
- Guarnido Rueda, A., Jaén García, M., & Amate Fortes, I. (2007). *La desregulación y privatización de las empresas públicas. El caso de las telecomunicaciones en España*. Almería: Universidad de Almería.
- Gürtel Madrid (Época I: 199-2005), Pieza separada DP 275/08 (Audiencia Nacional de Madrid (Juzgado Central de Instrucción N°5) 26 de Noviembre de 2014).
- Gutiérrez Lloret, R. (2018). *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*.
- Gutiérrez Sanchez, M., & Jiménez Núñez, F. (1985). *La génesis del Fabianismo*. En *Ensayos Fabianos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Halevy, E. (1972). *The growth of philosophic radicalism*. Londres: Faber.
- Hall, D. (2014). *Public and private sector efficiency a briefing for the EPSU Congress*. Bruselas: EPSU (European Federation of Public Service Unions).
- Hamlin, C. (2008). *Public health and social justice in the age of Chadwick*. Cambridge: Cambridge university press.
- Hansjürgens, B. (2000). The Influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. *Public Choice*, 103(1/2), 95-116.



- Hardin, G. (1968). The Tragedy of Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Harris, R. (2000). *Industrializing English Law: Entrepreneurship and Business Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hayek, F. A. (1944). *Camino de servidumbre* (2011 ed.). Madrid: Alianza.
- Hidalgo Fernández, A. (1986). *Limpieza y saneamiento urbano de la IIª mitad del S.XVIII* [Tesis]. Madrid: UCM (Sección Historia moderna Fac. Geografía e Historia).
- Hindriks, J., & Myles, G. (2006). *Intermediate Public Economics*. Cambridge: MIT Press.
- Hodgson, G. (1998). The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, 166-192.
- Hodgson, G. (2000). La ubicuidad de los hábitos y las reglas. *Revista de Economía Institucional*, 11-43.
- Hodgson, G. (2003). The hidden Persuaders: institutions and individuals in Economic Theory. *Cambridge Journal of Economics*, 159-175.
- Hodgson, G. M. (2001). El enfoque de la economía institucionalista. *Análisis económico*, XVI(33), 3-41.
- Huertas Vázquez, E. (2005). *Principios, fines y valores fundamentales del fuero de Madrid, ciclo de conferencias fuero de Madrid*. Madrid: Aynto. Madrid; Ateneo Madrid.
- Hume, D. (1740). *Tratado de la naturaleza humana* (2005 ed.). Madrid: Tecnos.
- Iglesias, P. (1973). *La clase obrera española a finales del siglo XIX*. Bilbao: Zero.
- Inglis Palgrave, R. (1894). *Dictionary of political economy*. Londres: Palgrave Macmillan (St. Martin's Street).
- John, L. (2008). *The Cambridge Urban History of Britain, II 1540-1840*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Juanini, J. (1689). *Discurso phisico, y polilico*. Madrid: Imprenta Real de Madrid.
- Kemper, P., & Quigley, J. M. (1976). *The economics of refuse collection*. Cambridge: Ballinger Pub.
- Knut, R. (1979). Edwin Chadwick, the market ideology, and Sanitary Reform: On the nature of the 19th Century public health movement. *International Journal of Health Services*, 9(1), 107-120.
- Kropotkin, P. (1892). *La conquista del pan* (2008 ed.). Madrid: La malatesta editorial.
- Kropotkin, P. (julio/agosto de 1901). Communism and anarchy. *Freedom*, págs. 30-38.

- Kropotkin, P. (1902). *El apoyo mutuo. Un factor de evolución* (2015 ed.). Madrid: Dharana.
- Kropotkin, P. (1930). *La ciencia moderna y el anarquismo*. Barcelona: Vértice.
- Krugman, P., Wells, R., & Graddy, K. (2013). *Fundamentos de economía*. Barcelona: Reverté.
- Kurzman, D., & Zulaika, J. (2006). *El asedio de Madrid*. Barcelona: Planeta.
- La Calle, M. D., & Redero, M. (2008). *Movimientos sociales en la España del siglo XX*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Langholm, O. (2006). Monopoly and market irregularities in medieval economic thought: Traditions and texts to A.D. 1500. *Journal of the History of Economic Thought*, 28(4), 395-411.
- Lewis, R. (1952). *Edwin Chadwick and the public health movement 1832-1854*. Londres: Longmans green and Co.
- Lieshout, R., Schaar, J. H., & Corlett, W. (1990). Community without Unity: A Politics of Derridian Extravagance. *The American Political Science Review*, 84, 960.
- López Carcelén, P. (2015). *Atlas ilustrado de la historia de Madrid*. Madrid: La librería.
- López Piñero, J. (2006). Juan Bautista Juanini: análisis químico de la contaminación del aire en Madrid (1679). *Revista Española de Salud Pública*, 80(2), 201-204.
- Madrid, A. d. (1808). Bando 1808. *Gazeta de Madrid*, 79, 749-750.
- Madrid, A. d. (1917). *Reglamentos Municipales*. Madrid: Imprenta municipal.
- Madrid, A. d. (1925). *Reglamento de régimen interior limpiezas Madrid*. Madrid: Imprenta municipal.
- Madrid, A. d. (1954). *Ordenanzas de la limpieza de vías públicas y domiciliarias*. Madrid: Artes gráficas municipales.
- Madrid, C. d. (1983). *Guía de Madrid, Arquitectura y Urbanismo* (Vol. 1 y 2). Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Madrid, D. d. (1809). Información limpieza de Madrid. *Diario de Madrid*, 136, 545-546.
- Madrid, D. d. (1813). Información limpieza 24 Abril 1813. *Diario de Madrid*, 114, 455-458.
- Madrid, D. d. (1813). Información sobre limpieza de Madrid 27 abril 1813. *Diario de Madrid*, 117, 467-470.
- Magaldi Mendaña, N. (2010). Los orígenes de la municipalización de servicios. El industrialismo público inglés (municipal Trading) y la Sociedad Fabiana. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11-53.
- Magaldi Mendaña, N. (2012). Los orígenes de la municipalización de servicios en España: El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la

- municipalización de servicios públicos. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Magaldi Mendaña, N. (2013). La legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi de 1903 y el origen de la municipalización de servicios en España. *Revista de Administración Pública*.
- Magaldi Mendaña, N. (2014). El debate sobre la municipalización de servicios en la Italia del siglo XIX. *Revista digital de derecho administrativo*(11), 115-153.
- Malthus, T. (1815). *An inquiry into the nature and progress of rent and the principles by which it is regulated* (2016 ed.). Wentworth Press.
- Maluquer de Motes, J., & Llonch, M. (2005). *Trabajo y relaciones laborales. Estadísticas Históricas de España, siglos XIX y XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Marglin, S. A., & Schor, J. B. (2000). *The Golden age of capitalism: Reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Clarendon Press.
- Mariano Nipho, F. (1760). *Proyecto fácil y seguro*. Madrid: Biblioteca Nacional de España VE/1243/2 .
- Marshall, A. (1890). *Principios de economía* (2006 ed.). Madrid: Editorial Sintesis.
- Marshall, A. (1890). Some aspects of competition. *Journal of the Royal Statistical Society*, 53.
- Martín Urriza, C. (1996). Breve historia de las privatizaciones en España 1985-1995. *Cuadernos de relaciones laborales*(8), 131-146.
- Martinez Bara, J. A. (1966). Algunos aspectos del Madrid de Felipe II (Vol.I). *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, 67-75.
- Martínez Rodríguez, J. (2003). XIX Reunión de Estudios Regionales. Los determinantes de la contratación externa de servicios públicos locales. Santander.
- Martínez-Alier, J., & Jusment, J. (1988). Economía política del corporativismo en el Estado español: Del franquismo al posfranquismo. *Desarrollo económico*, 28(109), 3-38.
- Marx, K. (1867). *El capital* (2008 ed.). Barcelona: Editors.
- Marx, K., & Engels, F. (1875). *Crítica del programa de Gotha* (2004 ed.). Madrid: Fundación Federico Engels.
- Marx, K., Scaron, P., Aricó, J., & Murmis, M. (1857-1858). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política* (1976 ed.). Madrid: Siglo XXI.
- Mayordomo Pérez, A., & Fernández Soria, J. M. (1993). *Vencer y convencer Educación y política, España 1936-1945*. Valencia: Universitat de València Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación.
- Mc Brian, A. (1966). *Fabian Socialism and English Politics. 1884 - 1918*. Londres: Cambrige at the University press.

- Medema, S. (2009). *The hesitant hand: taming self-interest in the History of economic ideas: An intellectual history*. Woodstock: Princeton University Press.
- Medina de la Garza, C., & Koschwitz, M.-C. (2011). Johann Peter Frank y la medicina social. *Medicina universitaria*, 12(52), 163-168.
- Mehring, F. (1936). *Karl Marx: The Story of His Life* (2010 ed.). Abingdon - Nueva York: Routledge.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merlin, S. (1943). Trends in German Economic Control since 1933. *The Quarterly Journal of Economics*, 57(2), 169-207.
- Mesonero Romanos, R. (1831). *Manual de Madrid: Descripción de la Corte y de la Villa* (1982 ed.). Madrid: Fareso.
- Mill, J. S. (1848). *Principios de economía política* (2007 ed.). Madrid: Síntesis.
- Mill, J. S. (1859). *Sobre la libertad* (2017 ed.). Madrid: Biblioteca nueva.
- Mill, J. S. (1862). Centralisation. *Edinburgh Review*, 323-358.
- Mill, J. S., Mineka, F. E., & Hayek, F. A. (2016). *The earlier letters of John Stuart Mill, 1812-1848*. Toronto, Londres: University of Toronto Press; Routledge & Kegan Paul; Canadian Electronic Library.
- Mill's Moral and Political Philosophy. (2018). En D. Brink, & E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (págs. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/mill-moral-political/>). Metaphysics Research Lab, Stanford University.
- Minuesa de los Rios, T. (1897). *Declaración prestada ante la Audiencia de Madrid n el juicio oral celebrado con motivo del proceso seguido contra dieciocho concejales del Ayuntamiento por la adjudicación del servicio de limpiezas*. Madrid: Biblioteca Histórica Municipal.
- Molinero, C., & Ysàs, P. (1998). *Productores disciplinados y minorías subversivas: Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*. Madrid: Siglo XXI .
- Montemartini, G. (1909). *Municipalización de los servicios públicos*. Barcelona: Bayer hermanos y Compañía.
- Montoliú Camps, P. (1998-1999). *Madrid en la guerra civil*. Madrid: Sílex.
- Montoliú Camps, P. (2005). *Madrid en la posguerra, 1939-1946. Los años de la represión*. Madrid: Sílex.
- Morgan, D. R., Hirlinger, M. W., & England, R. E. (1988). The Decision To Contract Out City Services A Further Explanation. *Political Research Quarterly*, 41(2), 363 - 372.
- Mosca, M. (2008). Origins of the concept of natural monopoly. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 15(2), 317-353.

- Mougeot, M., & Naegelen, F. (2007). Was Chadwick right? Review of Industrial Organization, 30(2), 121–137.
- Mumford, L. (1970). The culture of cities. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich.
- Murray, A. (06 de enero de 1987). Miller Expects Congress to Accept Increase in Sales of Federal Assets. Wall Street Journal.
- Musgrave, R. A. (1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. The Quarterly Journal of Economics, 53(2), 213-237.
- Musgrave, R. A. (1959). Teoría de la hacienda pública. Madrid: Aguilar.
- Musgrave, R. A. (1969). Provision for Social Goods. En J. Margolis, Public Economics: An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors. Londres: Macmillan.
- Musgrave, R. A. (1969). Teoría de la hacienda pública. Madrid: Aguilar.
- Nelson, M. A. (1997). Municipal government approaches to service delivery: An analysis from a transactions costs perspective. Economic Inquiry, 35(1), 82–96.
- Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago - New York: Aldine-Atherton.
- Novalés, A. (2010). Política monetaria antes y después de la crisis financiera. (D. d. Cuantitativa, Ed.) Departamento de economía cuantitativa, UCM.
- O'Brien, D. (1989). Los economistas clásicos. (C. Rodríguez Braun, Trad.) Madrid: Alianza Universidad.
- Olson, M. (1965). La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos (1992 ed.). México: Limusa.
- Ortuño Pérez, M. (2017). La empresa pública en forma privada: antecedentes romanos y un apunte histórico en la legislación de régimen local preconstitucional de España. Madrid: Dykinson S.L.
- Ostrom, E. (1990). El gobierno de los bienes comunes: La Evolución De Las Instituciones De Acción Colectiva (2000 ed.). México D.F.: Fondo De Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States Polycentric Governance of Complex Economic Systems. American Economic Review, 100(3), 641-672.
- Oyón, J. (2014). La ciudad desde el consumo: Kropotkin y la Comuna anarquista de La conquista del pan. Historias urbanas, 105-122.
- Pareto, V. (1909). Manual de economía política (1991 ed.). México: Instituto Politécnico Nacional.
- Payne, S. (2006). El Colapso de la República. Los orígenes de la guerra civil (1933-1936). Madrid: La Esfera de los libros.

- Paz Maroto, J. (1931). *La limpieza pública y sus problemas*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Pelet Redón, C. (2001). John Stuart Mill: la etapa de madurez de la escuela clásica. *Acciones e investigaciones sociales*(13), 87-104.
- Pérez Pastor, C. (1891). *Bibliografía madrileña o descripción de las obras impresas en Madrid. Parte primera: (Siglo XVI) (Vol. I)*. Madrid: Biblioteca Nacional (Los huérfanos).
- Pimlott, B. (1988). *Ensayos fabianos sobre pensamiento socialista*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pinto Crespo, V. (1998). *Madrid en 1898*. Madrid: La librería.
- Plaiss, A. (2016). From natural monopoly to public utility. Technological determinism and the Political Economy of infrastructure in Progressive-Era America. *Technology and Culture*, 57(4), 806-830.
- Poinsot, P. (2016). Jules Dupuit and the railroads: What is the role of the state? *Journal of the History of Economic Thought*(2), 189-209.
- Poole, R. (1976). *Cut Local Taxes: Without Reducing Essential Services*. Santa Barbara: Reason Press.
- Posada, A. (1979). *Escritos municipalistas de la vida local*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Posner, R. (1969). Natural Monopoly and Its Regulation. *Stanford Law Review*, 548-643.
- Posner, R. (1972). The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 3(1), 98-129.
- Prados de la Escosura, L. (2017). *Spanish Economic Growth, 1850-2015*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Preston, M. (1975). *Bienes públicos y sector público*. Barcelona: Macmillan-VicenVives.
- Proudhon, P. (1863). *El principio federativo* (1977 ed.). Madrid: Editora Nacional.
- Quesnay, F. (1974). "Le tableau economique" y otros estudios económicos. (J. Gallifa, Trad.) Madrid: Ediciones de la revista de trabajo.
- Ramos Gorostiza, J. (2008). El descontento frente a la ciudad industrial: reformismo social y ciudad jardín en España, 1900-1923. *Revista de historia industrial*(37), 85-122.
- Ramos Gorostiza, J. L. (2014). Edwin Chadwick, el movimiento británico de salud pública y el higienismo español. *Revista de historia industrial*(55), 11-38.

- Ramos Gorostiza, J., & Rosado Cubero, A. (2015). Ideas económicas en torno al servicio de abastecimiento urbano de agua en la Gran Bretaña del siglo XIX. *Investigaciones de Historia económica - Economic History Research*, 11(1), 1-9.
- Rigrose, D. (1985). *Madrid y la economía española, 1560 -1850*. Madrid: Alianza Universidad.
- Robbins, L. C. (1965). *The theory of economic policy in English classical political economy*. Londres: Macmillan and Co.
- Robinson, J. (1946). *La economía de la competencia imperfecta*. Madrid: Aguilar.
- Romero Maura, J., & Rodríguez Halffter, E. (2000). *La romana del diablo. Ensayos sobre la violencia política en España, 1900-1950*. Madrid: Marcial Pons.
- Ros Hombravella, J. (1979). *Plítica económica española (1959-1973)*. Barcelona: Blume.
- Rosal, A. d. (1983). *1934, movimiento revolucionario de octubre*. Madrid: Akal.
- Ross, I. (2010). *The Life of Adam Smith*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothengatter, W. (2017). Mr. Dupuit and the marginalist. *Transport Policy*, En prensa.
- Rubio Pardo, C. (1979). *Madrid y su Concejo en los Libros de Acuerdos*. Madrid: Villa de Madrid.
- Russell, H. (1971). Collective action as an agreeable n-prisoners' dilemma. *Behavioral Science*, 16(5).
- Rutherford, M. (2000). Understanding Institutional Economics: 19718-1929. *Journal of the History of Economic Thought*, 277-308.
- Rutherford, M. (2001). Institutional Economics: Then and Now. *Journal of Economic Perspectives*, 173-194.
- S. Skinner, A., & Wilson, T. (1975). *Essays on Adam Smith*. Oxford: Clarendon Press.
- Sabatini, F. (1761). Instruccion para el nuevo empedrado, y limpieza de las calles de Madrid, en que se contiene substancialmente el proyecto de Don Francisco Sabatini: aprobado uno, y otro por S.M. (que Dios guarde) por su Real Orden de catorce de Mayo de mil setecientos sese. Madrid: Imprenta de Antonio Sanz (Plazuela de la calle de la Paz).
- Sambricio Rivera-Echegaray, C. (1988). *Carlos III Alcalde de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Samuelson, P. A. (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 37(4), 350-356.
- Sandmo, A. (1987). Public Goods. En M. Milgate, J. Eatwell, & P. Newman, *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Palgrave Macmillan.



- Santos Redondo, M. (1997). *Los economista y la empresa: empresa y empresario en la historia del pensamiento económico*. Alianza Editorial.
- Santos, T. d. (2007). *Del terror a la esperanza: Auge y decadencia del neoliberalismo*. Caracas: Monte Ávila Ed. Latinoamericana.
- Savoie, D. J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney In search of a new bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schwartz, P. (1972). *The new political economy of J. S. Mill*. Michigan: Duke University Press.
- Schweitzer, A. (1946). Big Business and the Nazi Party in Germany. *The Journal of Business of the University of Chicago*, 19(1), 1-24.
- Seligman, B. B. (1967). *Principales corrientes de la ciencia económica moderna: el pensamiento económico después de 1870*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Serrano Suñer, R. (1995). *Política de España 1936-1975*. Madrid: Editorial Complutense S.A.
- Serrano, J., & Pardos, E. (2002). Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975). En F. Comin, M. Hernández, & E. Llopis, *Historia económica de España: siglos X-XX* (págs. 369-395). Barcelona: Crítica.
- Sharkey, W. (1982). *The Theory of Natural Monopoly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sierra Caballero, F., & Maniglio, F. (2016). *Capitalismo financiero y comunicación*. Quito: CIESPAL.
- Silvestre, J. (2003). Wicksell, Lindahl and the Theory of Public Goods. *The Scandinavian Journal of Economics*, 105(4), 527-553.
- Simon, H. (23 de 09 de 2018). NobelPrize.org. Obtenido de Prize Lecture: <https://www.nobelprize.org/prizes/economics/1978/simon/lecture>
- Smith, A. (1759). *La teoría de los sentimientos morales* (2013 ed.). Madrid: Alianza editorial.
- Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones* (2011 ed., Vol. V). Madrid: Alianza editorial.
- Stevenson, J. (1984). De la filantropía al Fabianismo. En B. Pimlott, *Ensayos fabianos sobre pensamiento socialista* (1988 ed.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Stiglitz, J. E., & Sappington, D. M. (1987). Privatization, Information, and Incentives. *Columbia University Academic Commons*, 6(4), 567-582.
- Sweezy, M. Y. (1941). *The Structure of the Nazi Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Thompson, N. (1994). Hobson and the Fabians: Two Roads to Socialism in the 1920s. *History of Political Economy*, 26(2), 203-220.

- Tiebout, C. M. (1956 ). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tiebout, C. M., Ostrom, V., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831-842.
- Tirole, J. (2017). *La economía del bien común*. Barcelona: Taurus.
- Toboso, F. (1997). ¿En que se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional? *Hacienda Pública Española*, 4(143), 175-192.
- Toharia Cortés, L. (2003). El mercado de trabajo en España 1978-2003. *Información comercial Española*(811), 203-220.
- Trincado Aznar, E. (2004). *Crítica a la doctrina de la utilidad y revisión de las teorías de Hume, Smith y Bentham*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Tullock, G. (1965). Entry Barriers in Politics. *The American Economic Review*, 55(1/2), 458-466.
- Tullock, G. (1970). *Private wants, public means An economic analysis of the desirable scope of government*. New York: Basic Books.
- Veblen, T. (1919). *The place of science in modern civilization and other essays*. Nueva York: Hubsch.
- Verdú Ruiz, M. (1987). Limpieza y empedrado en el Madrid anterior a Carlos III. En A. d. Madrileños, *Anales del instituto de estudios Madrileños* (Vol. XXIV). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Vergés, J. (2013-2014). Las Privatizaciones en España (Privatisations in Spain). SSRN, 1-51.
- Vicente-Tutor Garcia, M. C. (1981). Los bienes públicos locales: un comentario a la interpretación de A.B.Atkinson y J.E.Stiglitz. *Revista de economía política*, 163-178.
- Viner, J. (1927). Adam Smith and Laissez Faire. *Journal of Political Economy*, 35(2), 198-232.
- Viner, J. (1958). *The long view and the short: studies in economic theory and policy*. Glencoe, Illinois: Free Press.
- Viti Marco, A. d., & Einaudi, L. (1934). *Principios de economía financiera* (1984 ed.). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Voltes, P. (1998). *La vida y la época de Fernando VI*. Barcelona: Planeta.
- Walras, L. (1874). *Elementos de economía politica pura* (1987 ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Walras, L. (1898). *Études D'économie Politique Appliquée: (théorie De La Production De La Richesse Sociale)* (1992 ed.). París: Economica.

- Walton, H. (1932). *Encyclopaedia of the social sciences*. Nueva York: Edwin R.a. Seligman y Alvin Johnaon.
- Ward Richardson, B. (1887). The health of nations: A review of the works of Edwin Chadwick, with a biographical dissertation. *Journal of mental science*, 33(143), 423-423.
- Webb, S., & Castillo, J. J. (1897). *La democracia industrial* (2004 ed.). Madrid: Biblioteca Nueva; Fundación Francisco Largo Caballero.
- Weber, M. (1922). *Economy and society. An outline of interpretive sociology* (1978 ed.). Berkeley: University of California Press.
- Williamson, O. E. (1976). Franchise Bidding for Natural Monopolies-in General and with Respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7(1), 73-104.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.
- Woods, R., & Woodward, J. (1984). *Urban disease and mortality in 19th century England*. Londres: Batsford Academic and Educational.
- Yarrow, G. (1999). A theory of privatization, or why bureaucrats are still in business. *World Development*, 27(1), 157–168.

## 9. ANEXO I



	<u>Ma drid Inic io</u>	<u>Feli pe II</u>	<u>Feli pe III</u>	<u>Feli pe IV</u>	<u>Car los II</u>	<u>Feli pe V</u>	<u>Fer nan do VI</u>	<u>Car los III</u>	<u>Carlos IV, José I Bonaparte y Fernando VII</u>	<u>Isa bel II</u>	<u>Revolución 1868, Amadeo I de Saboya y I República</u>	<u>Alfonso XII, Regencia y Alfonso XIII</u>	<u>II Rep úbli ca</u>	<u>Dic tad ura</u>	<u>Tra nsic ión</u>	<u>Demo cracia 1979 - 1991</u>	<u>Demo cracia 1991 - 2015</u>	<u>Dem ocra cia 2015</u>
	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ayuntamien to	Ay unt ami ent o	Ayuntamiento	Ayuntami ento	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ay unt ami ent o	Ayunt amient o	Ayunt amient o	Ayu ntam iento
Decisión sobre medios y herramient as	0	2	2	8	8	10	10	10	8	8	8	10	10	10	8	6	4	0
Decisión sobre la actividad	1	3	4	5	5	5	6	6	7	7	7	9	10	8	8	7	6	2
Propiedad medios de producció n	0	0	0	0	0	5	5	5	5	8	8	9	10	10	8	6	5	2
Sistema de sanciones para	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Ejecución de varios servicios	0	NA	NA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quejas	0	1	3	5	6	5	6	4	6	8	8	10	0	0	4	7	8	10
Entorno internacio nal favorable para	0	0	0	0	0	0	1	2	4	6	8	10	8	6	3	2	4	5

	<u>Ma</u> <u>dri</u> <u>d</u> <u>Inic</u> <u>io</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>II</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>III</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>IV</u>	<u>Ca</u> <u>ro</u> <u>s</u> <u>II</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>V</u>	<u>Fer</u> <u>na</u> <u>nd</u> <u>o</u> <u>VI</u>	<u>Ca</u> <u>ro</u> <u>s</u> <u>III</u>	<u>Carlos IV,</u> <u>José I</u> <u>Bonaparte y</u> <u>Fernando</u> <u>VII</u>	<u>Isa</u> <u>bel</u> <u>II</u>	<u>Revolución</u> <u>1868, Amadeo</u> <u>I de Saboya y</u> <u>I República</u>	<u>Alfonso</u> <u>XII,</u> <u>Regencia</u> <u>y Alfonso</u> <u>XIII</u>	<u>II</u> <u>Re</u> <u>pú</u> <u>bli</u> <u>ca</u>	<u>Di</u> <u>cta</u> <u>du</u> <u>ra</u>	<u>Tr</u> <u>an</u> <u>sic</u> <u>ión</u> <u>n</u>	<u>Demo</u> <u>cracia</u> <u>1979 -</u> <u>1991</u>	<u>Demo</u> <u>cracia</u> <u>1991 -</u> <u>2015</u>	<u>Dem</u> <u>ocra</u> <u>cia</u> <u>2015</u>
	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos
Decisión sobre medios y herramientas	10	0	0	0	0	0	0	10	10	10	10	0	0	4	0	0	2	0
Decisión sobre la actividad	2,5	0	0	0	0	0	0	3,5	3	4	4	5	2	3	2	1	1	7
Propiedad medios de producción	10	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	2	0	0	0	0
Sistema de sanciones para	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ejecución de varios servicios	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Quejas	0	1	2	3	3	4	5	10	4	5	6	9	3	4	4	4	6	10



	<u>Ma</u> <u>drid</u> <u>Inic</u> <u>io</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>II</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>III</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>IV</u>	<u>Ca</u> <u>ro</u> <u>s</u> <u>II</u>	<u>Fe</u> <u>lip</u> <u>e</u> <u>V</u>	<u>Fer</u> <u>nan</u> <u>do</u> <u>VI</u>	<u>Ca</u> <u>ro</u> <u>s</u> <u>III</u>	<u>Carlos IV,</u> <u>José I</u> <u>Bonaparte y</u> <u>Fernando</u> <u>VII</u>	<u>Isa</u> <u>bel</u> <u>II</u>	<u>Revolución</u> <u>1868, Amadeo</u> <u>I de Saboya y I</u> <u>República</u>	<u>Alfonso</u> <u>XII,</u> <u>Regencia y</u> <u>Alfonso</u> <u>XIII</u>	<u>II</u> <u>Re</u> <u>púb</u> <u>lica</u>	<u>Di</u> <u>cta</u> <u>du</u> <u>ra</u>	<u>Tr</u> <u>an</u> <u>sic</u> <u>ión</u>	<u>Democ</u> <u>racia</u> <u>1979 -</u> <u>1991</u>	<u>Democ</u> <u>racia</u> <u>1991 -</u> <u>2015</u>	<u>Dem</u> <u>ocra</u> <u>cia</u> <u>2015</u>
	Obl iga dos	Ob lig ad os	Ob lig ad os	Ob lig ad os	Ob lig ad os	Ob lig ad os	Obl iga dos	Ob lig ad os	Obligados	Ob lig ad os	Obligados	Obligados	Obl iga dos	Ob lig ad os	Ob lig ad os	Obliga dos	Obliga dos	Obliga dos
Decisión sobre medios y herramientas	0	10	10	4	4	2	2	2	6	8	8	6	0	0	2	4	6	10
Decisión sobre la actividad	0	10	8	5	5	4	3	1	3	2	2	1	0	0	2	4	4	8
Propiedad medios de producción	0	8	8	10	10	5	5	5	1	0	0	0	0	0	1	5	6	7
Sistema de sanciones para	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1
Ejecución de varios servicios	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1
Quejas	0	0	3	2	4	2	3	6	3	3	4	3	3	4	2	3	4	8
Entorno internacional favorable para	0	0	0	0	8	8	10	10	8	5	2	1	0	4	7	9	9	5

	<u>Ma</u> <u>dri</u> <u>d</u> <u>Inic</u> <u>io</u>	<u>Fel</u> <u>ipe</u> <u>II</u>	<u>Fel</u> <u>ipe</u> <u>III</u>	<u>Fel</u> <u>ipe</u> <u>IV</u>	<u>Car</u> <u>los</u> <u>II</u>	<u>Fel</u> <u>ipe</u> <u>V</u>	<u>Fer</u> <u>nan</u> <u>do</u> <u>VI</u>	<u>Car</u> <u>los</u> <u>III</u>	<u>Carlos IV,</u> <u>José I</u> <u>Bonaparte y</u> <u>Fernando</u> <u>VII</u>	<u>Isa</u> <u>bel</u> <u>II</u>	<u>Revolución</u> <u>1868, Amadeo</u> <u>I de Saboya y</u> <u>I República</u>	<u>Alfonso</u> <u>XII,</u> <u>Regencia</u> <u>y Alfonso</u> <u>XIII</u>	<u>II</u> <u>Re</u> <u>pú</u> <u>bli</u> <u>ca</u>	<u>Dic</u> <u>tad</u> <u>ura</u>	<u>Tra</u> <u>nsi</u> <u>ció</u> <u>n</u>	<u>Demo</u> <u>cracia</u> <u>1979 -</u> <u>1991</u>	<u>Demo</u> <u>cracia</u> <u>1991 -</u> <u>2015</u>	<u>Dem</u> <u>ocra</u> <u>cia</u> <u>2015</u>
	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Trabajadore s	Tra baj ado res	Trabajadores	Trabajado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Tra baj ado res	Trabaj adores	Trabaj adores	Trab ajad ores
Decisión sobre medios y herramientas	NA	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	1	0	2	2	0	0
Decisión sobre la actividad	NA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Propiedad medios de producción	NA	2	2	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Sistema de sanciones para	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ejecución de varios servicios	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1
Quejas	NA	0	0	0	0	0	0	6	2	3	4	7	7	5	5	7	8	8
Entorno internacional favorable para	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2	4	7	10	8	8	6	4	4	3

	<u>Inicio</u>	<u>Felipe II</u>	<u>Felipe III</u>	<u>Felipe IV</u>	<u>Carlos II</u>	<u>Felipe V</u>	<u>Fernando VI</u>	<u>Carlos III</u>	<u>Carlos IV, José I Bona parte y Fernando VII</u>	<u>Isabel II</u>	<u>Revolución 1868, Amadeo I de Saboya y I República</u>	<u>Alfonso XII, Regencia y Alfonso XIII</u>	<u>II República</u>	<u>Dictadura Franco</u>	<u>Transición</u>	<u>Democracia 1979 -1991</u>	<u>Democracia 1991 - 2015</u>	<u>Democracia 2015</u>
	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento
<b>Decisión (DA30%) (DH 10%)+propiedad (60%)</b>	0,3	1,1	1,4	2,3	2,3	5,5	5,8	5,8	5,9	7,7	7,7	9,1	10	9,4	8	6,3	5,2	1,8
<b>Quejas (70%)+EI(30%)</b>	0	0,7	2,1	3,5	4,2	3,5	4,8	3,4	5,4	7,4	7,4	10	3	2,4	4,6	6,1	6,8	8,5
	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado	Obligado
<b>Decisión (DA30%) (DH 10%)+propiedad (60%)</b>	0	8,8	8,2	7,9	7,9	4,4	4,1	3,5	2,1	1,4	1,4	0,9	0	0	1,4	4,6	5,4	7,6
<b>Quejas (70%)+EI(30%)</b>	0	0	2,1	1,4	5,2	4,4	5,1	7,2	5,1	4,5	5,2	3,3	2,1	4	3,2	4,5	5,8	7,1